

**REKONSTRUKSI REGULASI BENDERA DAN LAMBANG
PEMERINTAH DAERAH ACEH SEBAGAI DAERAH
OTONOMI KHUSUS DALAM KERANGKA NKRI
DAN PERSFEKTIF Keadilan**

Oleh :

DEDEK FAKRIZAL
PDIH : 10302200063

DISERTASI

Untuk memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum
pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

Dipertahankan pada tanggal 10 Januari 2025
Di Universitas Islam Sultan Agung



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2025**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI
REKONSTRUKSI REGULASI BENDERA DAN LAMBANG
PEMERINTAH DAERAH ACEH SEBAGAI DAERAH OTONOMI
KHUSUS DALAM KERANGKA NKRI DAN PERSFEKTIF


Oleh :

DEDEK FAKHRIZAL
NIM : 10302200069

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat
Guna Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Telah disahkan oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal
Seperti tertera dibawah ini
Semarang, 15 Mei 2025


Promotor


Prof. Dr. Anis Mashadurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 0621057002


Co-Promotor I


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H
NIDN. 0620046701

Co-Promotor II


Dr. Hj. Widayati, SH, MH
NIDN. 0620066801

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung Semarang


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN. 0620046701

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, 15 Mei 2025

Yang Membuat Pernyataan

DEDEK FAKHRIZAL

NIM. 10302200069

ABSTRAK

Pengesahan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, kemudian kembali menjadi polemik antara pemerintah R.I dengan Pemerintahan Aceh. Polemik tersebut disebabkan Bendera dan Lambang Aceh yang disyaratkan dalam Qanun dianggap oleh Pemerintah Pusat menyerupai Bendera dan Lambang GAM, yaitu: “Bendera persegi empat berdasar merah, garis hitam-putih dipinggir atas dan bawah bendera, serta bulan sabit bintang berwarna putih di tengah bendera. Sedangkan untuk Lambang Aceh, yaitu, lambang Buraq-Singa”. Pemerintah Pusat menolak desain tersebut karena dianggap telah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Tujuan dari penulisan disertasi ini adalah : 1. Memahami dan menganalisis bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia .2. Memahami, menganalisis dan menemukan kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam perspektif nilai-nilai keadilan. 3. Merekonstruksi ketentuan regulasi Bendera dan Lambang Aceh dalam sistem Hukum di Indonesia dan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lebih berkeadilan.

Hasil penelitian dan pembahasan : 1. Regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam saat ini belum berkeadilan, karena masih terdapatnya pertentangan norma substansi Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan lambang Daerah dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yang tidak memperhatikan dan mempertimbangkan perkembangan aspek filosofi, sosiologi, dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan pertentangan norma hukum yang justru menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat Aceh dalam mengimplementasikan ketentuan Qanun No. 3 Tahun 2013 yang merupakan amanat dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. 2. Kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam saat ini, masih terdapatnya pertentangan norma antara Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, juga beberapa ketentuan norma perundang-undangan lainnya yang secara hirarkie berada di atas Qanun dalam kedudukannya yang setara dengan Peraturan Daerah. 3. Rekonstruksi regulasi bendera dan lambang Pemerintah Aceh yang berbasis nilai keadilan, yaitu dengan melakukan harmonisasi hukum antara ketentuan pasal-pasal yang ada dalam Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, juga PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dengan substansi UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Dengan adanya harmonisasi hukum, maka pertentangan norma dapat diakhiri, sehingga Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dapat diimplementasikan.

Kata Kunci: *Rekonstruksi, Regulasi Bendera dan Lambang Aceh, Keadilan.*

ABSTRACT

The ratification of Qanun Number 3 of 2013 concerning the Aceh Flag and Emblem, then again became a polemic between the Indonesian government and the Aceh Government. The polemic was caused by the Aceh Flag and Emblem required in the Qanun being considered by the Central Government to resemble the GAM Flag and Emblem, namely: "A rectangular flag with a red base, black and white stripes on the top and bottom of the flag, and a white crescent moon and star in the middle of the flag. As for the Aceh Emblem, namely, the Buraq-Lion emblem". The Central Government rejected the design because it was considered to be in conflict with Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 77 of 2007 concerning Regional Emblems.

The objectives of writing this dissertation are: 1. To understand and analyze the flag and emblem of the Regional Government of Nanggroe Aceh Darussallam Province based on the laws and regulations in force in Indonesia. 2. To understand, analyze and find weaknesses in the regulations on the flag and emblem of the Regional Government of Nanggroe Aceh Darussallam Province in the context of the Unitary State of the Republic of Indonesia and in the perspective of the values of justice. 3. Reconstructing the provisions of the Aceh Flag and Emblem regulations in the Indonesian legal system and the context of a more just Unitary State of the Republic of Indonesia.

Results of research and discussion: 1. The current regulation of the flag and emblem of the Regional Government of Nanggroe Aceh Darussallam Province is not yet just, because there is still a conflict between the substantive norms of Qanun Number 3 of 2013 concerning the Flag and Regional Emblem with PP No. 77/2007 concerning the Regional Emblem, which does not pay attention to and consider the development of philosophical, sociological, and legal aspects in the formation of laws and regulations, thus giving rise to conflicting legal norms which actually cause injustice for the people of Aceh in implementing the provisions of Qanun No. 3 of 2013 which is a mandate from Law No. 11/2006 concerning the Aceh Government. 2. The weakness of the current regulation of the flag and emblem of the Regional Government of Nanggroe Aceh Darussallam Province, there is still a conflict of norms between Qanun No. 3 of 2013 concerning the Aceh Flag and Emblem with PP No. 77/2007 concerning the Regional Emblem, as well as several provisions of other legal norms that are hierarchically above the Qanun in a position that is equal to the Regional Regulation. 3. Reconstruction of the Aceh Government's flag and emblem regulations based on the value of justice, namely by harmonizing the law between the provisions of the articles in Qanun No. 3 of 2013 concerning the Aceh Flag and Emblem with PP No. 77/2007 concerning the Regional Emblem, also PP No. 77/2007 concerning the Regional Emblem with the substance of Law No. 11/2006 concerning the Aceh Government. With the harmonization of the law, the conflict of norms can be ended, so that Qanun No. 3 of 2013 concerning the Aceh Flag and Emblem can be implemented.

Keywords: Reconstruction, Aceh Flag and Emblem Regulation, Justice.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Dengan mengucapkan syukur kehadiran Allah Subhana Wata'ala, akhirnya promovendus dapat menyelesaikan penulisan disertasi dengan judul disertasi : **Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Aceh Sebagai Daerah Otonomi Khusus Dalam Kerangka NKRI Dan Persfektif Keadilan**, yang menjadi salah satu syarat dalam menyelesaikan dan mengikuti ujian tertutup dalam menyelesaikan program doktor ilmu hukum pada pascasarjana Universitas Sultan Agung Semarang.

Atas selesainya penulisan disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan terima kasih yang tak terhingga nilainya kepada:

1. Yang terhormat, Dr. H Gunarto, S.H, S.E, Akt, M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang juga sebagai Promotor penulis yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, juga telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi serta inspirasi kepada penulis, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah direncanakan.
2. Yang terhormat, Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, juga sebagai Tim Penguji penulis yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi serta inspirasi kepada penulis, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah direncanakan.

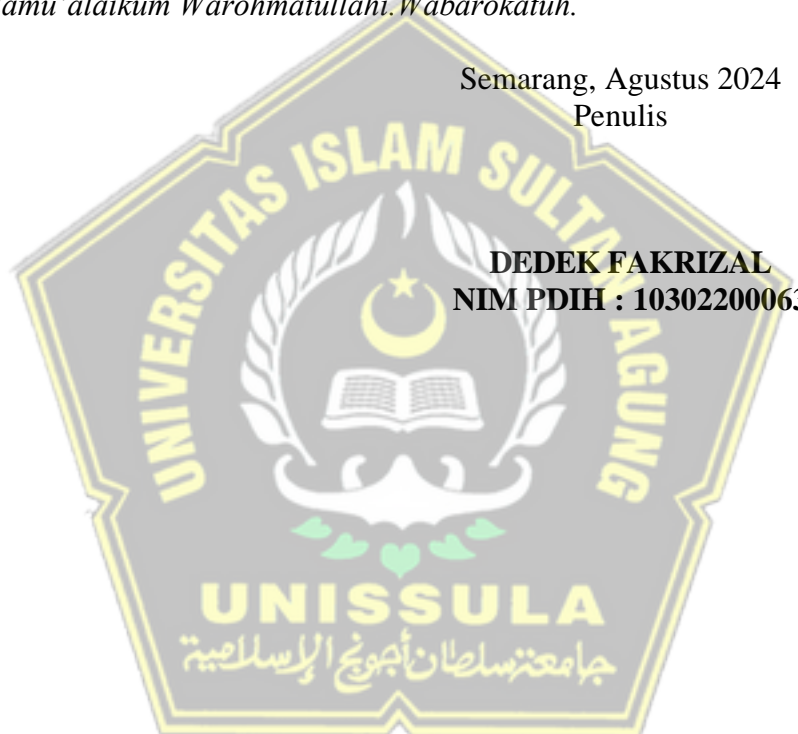
3. Yang terhormat, Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H, M.Hum, selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang juga sebagai Co. Promotor dalam penulisan disertasi, yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi serta inspirasi kepada penulis, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah direncanakan.
4. Yang terhormat, Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum, selaku Tim Penguji penulis yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi serta inspirasi kepada penulis, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah direncanakan.
5. Yang terhormat, Dr. Ridwan Lubis, S.H. M.Hum, selaku Tim Penguji penulis yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi serta inspirasi kepada penulis, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan sesuai jadwal yang telah direncanakan.
6. Yang terhormat, Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Semarang memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang dimiliki dan juga memberikan motivasi serta inspirasi, juga Pegawai Program Doktor S3 yang telah memberikan pelayanan yang baik selama penulis menempuh studi.
7. Semua rekan, teman dan sahabat, yang dalam kesempatan ini tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan dan kontribusi yang diberikan, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Dengan iringan doa semoga amal baik beliau-beliau mendapatkan rahmat dari sekaligus balasan yang setimpal dari Allah SWT baik di dunia maupun akhirat. Amin. Penulis menyadari bahwa disertasi ini adalah jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum sangat penulis harapkan. Semoga penulisan disertasi ini dapat bermanfaat bagi pengembang ilmu hukum.

Wassalamu'alaikum Warohmatullahi.Wabarokatuh.

Semarang, Agustus 2024
Penulis

DEDEK FAKRIZAL
NIM PDIH : 10302200063



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR SKEMA/BAGAN.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
GLOSARY	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian	17
E. Kerangka Konseptual	18
F. Kerangka Teori.....	23
G. Kerangka Pemikiran	50

H. Metode Penelitian	60
1. Paradigma Penelitian	60
2. Jenis Penelitian	61
3. Metode Pendekatan.....	61
4. Sumber Data Penelitian	62
5. Teknik Pengumpulan Data	63
6. Analisis Data.....	65
I. Originalitas Penelitian	65
J. Sistematika Penulisan	68

BAB II

KAJIAN

PUSTAKA

69

A. Pengertian Negara dan Bentuk

Negara.....

69

1. Pengertian Negara dan Istilah

Negara.....

69

2. Bentuk-Bentuk

Negara.....

75

3. Pembagian Kekuasaan (<i>Distribution of Power</i>) Dalam Negara	
Kesatuan	
79	
B. Otonomi	
Daerah.....	
88	
1. Pengertian	Otonomi
Daerah.....	
88	
2. Dasar Konstitusional dan Perkembangan Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia.....	
91	
C. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom	
102	
D. Asas-Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah	
116	
1. Asas Desentralisasi.....	
116	
2. Asas Dekonsentrasi	
118	
3. Asas Tugas Pembantuan	
120	

E. Otonomi Khusus Provinsi	
Aceh.....	
122	
1. Pengakuan Aceh sebagai Daerah Istimewa	
122	
2. Pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Aceh.....	
128	
F. Ruang Lingkup Kewenangan Otonomi Khusus Daerah Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.....	
144	
G. Implementasi Otonomi Khusus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.....	
151	
H. Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Dalam Perspektif Hukum Islam	
168	

BAB III REGULASI BENDERA DAN LAMBANG PEMERINTAH DAERAH ACEH SAAT INI BELUM BERKEADILAN

183

A. Dasar Hukum Pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.....	
183	

B. Ketentuan Bendera dan Lambang Aceh Dalam Perspektif Hukum	
Positif.....	
193	
C. Analisis Yuridis dan Historis Pembentukan dan Penggunaan Bendera dan Lambang Aceh.....	
196	
D. Regulasi Bendera dan Lambang Aceh Melalui Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Keadilan.....	
202	
BAB IV KELEMAHAN REGULASI BENDERA DAN LAMBANG PEMERINTAH DAERAH ACEH SAAT INI.....	
223	
A. Kedudukan Produk Hukum Peraturan Perundang-Undangan.....	
223	
B. Kedudukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Dalam Sistem Hukum di Indonesia.....	
229	
C. Kelemahan Regulasi Bendera Dan Lambang Aceh.....	
235	
D. Hambatan Pemerintah Aceh Dalam Mengimplementasikan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.....	
247	

**BAB V REKONTRUKSI REGULASI BENDERA DAN LAMBANG
PEMERINTAH DAERAH ACEH DALAM KERANGKA
NKRI DAN
KEADILAN
254**

A. Otonomi Khusus Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik
Indonesia
.....
254

B. Kebijakan Penyelesaian Polemik Hukum Regulasi Bendera
dan Lambang Aceh Dalam Kerangka NKRI dan
Keadilan
261

C. Rekontruksi Regulasi Bendera dan Lambang Aceh yang
Lebih
Berkeadilan.....
275

**BAB VI KESIMPULAN DAN
SARAN
285**

A. Kesimpulan
.....
285

B. Saran
.....
286

C. Implikasi Kajian Disertasi
.....
287

**DAFTAR
PUSTAKA.....
289**

DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu

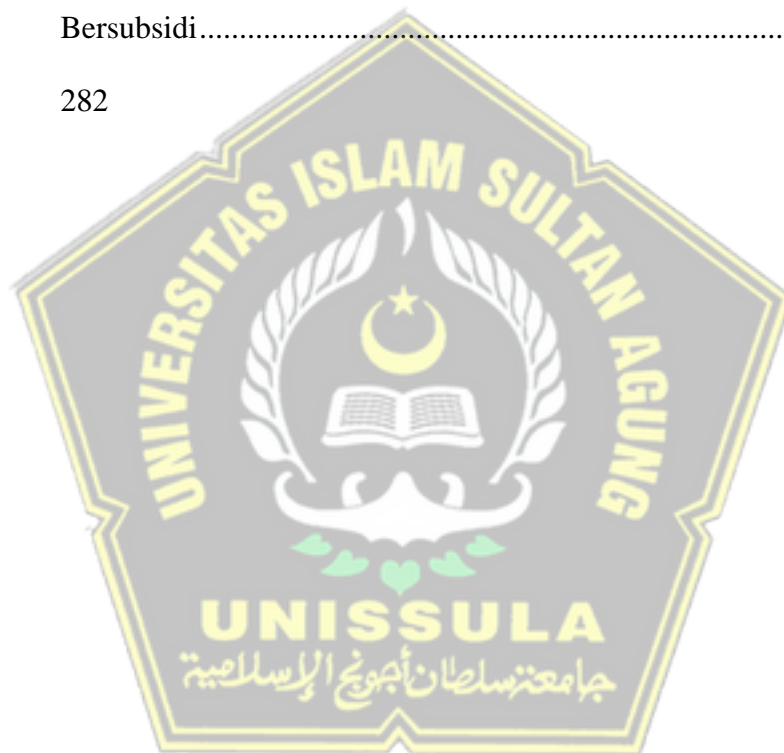
.....
66

Tabel. 2. Rekontruksi Regulasi Ketentuan Pidana dan Sanksi Pidana

Penyalahgunaan BBM

Bersubsidi.....

282



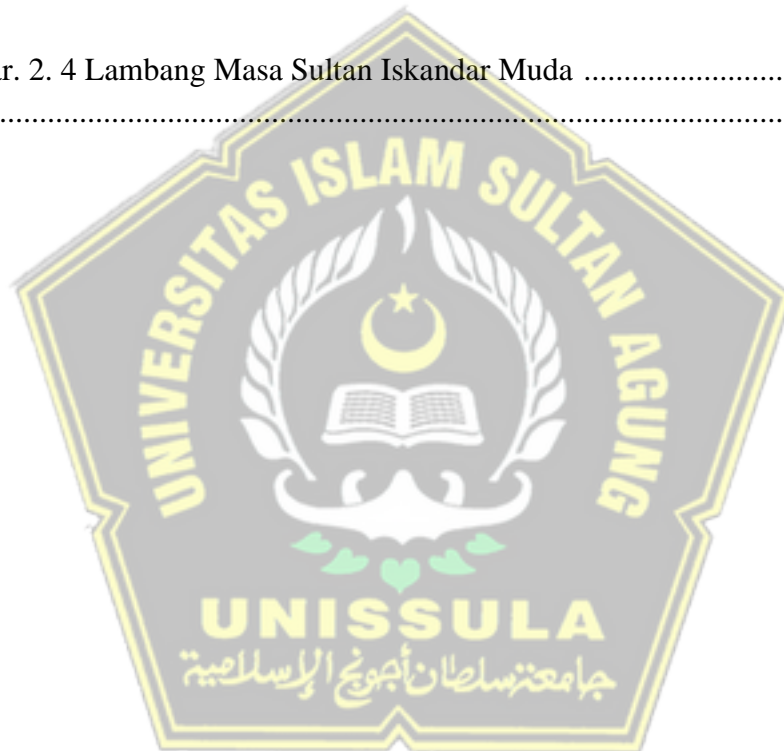
DAFTAR SKEMA/BAGAN

Skema 1. Kerangka Pemikiran	
.....	59



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Bendera Aceh	185
Gambar 2.2 Lambang Aceh	189
Gambar. 2. 3. Bendera Masa Sultan Iskandar Muda.....	199
Gambar. 2. 4 Lambang Masa Sultan Iskandar Muda	199



GLOSARY



ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
CoHA	: <i>Cessation of Hostilities Framework Agreement</i>
DAU	: Dana Alokasi Umum
DOM	: Daerah Operasi Militer
DPRA	: Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
HDC	: <i>Henry Dunant Center</i>
KEPMEN	: Keputusan Menteri
KEPMENDAGRI	: Keputusan Menteri Dalam Negeri
KEPRES	: Keputusan Presiden
MENDAGRI	: Menteri Dalam Negeri
MK	: Mahkamah Konstitusi
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Serikut
NRI	: Negara Republik Indonesia
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NAD	: Nanggroe Aceh Darussallam
OTSUS	: Otonomi Khusus
PERPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	: Peraturan Pemerintah
PERPRES	: Peraturan Presiden
PERDA	: Peraturan Daerah
PEMDA	: Pemerintahan Daereah
PKI	: Partai Komunis Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UU	: Undang-Undang

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu sama lainnya. Sebab, dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah erat kaitannya dengan kewenangan otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, sehingga memunculkan wewenang dan kewenangan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan otonomi luas dengan bersandarkan pada asas desentralisasi, yang merupakan implikasi dari negara Indonesia sebagai negara kesatuan

Ide dan gagasan sistem pemerintahan desentralisasi sebenarnya sudah ada sejak lama, yaitu sejak awal kemerdekaan negara Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya satu pasal yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang menyatakan bahwa : “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat Istimewa.”¹

Penjelasan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, dikemukakan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Negara Indonesia tidak akan

¹ Pasal 18 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen.

mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat*. Daerah-daerah di Indonesia akan dibagi dalam bentuk Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang”. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan pada prinsip desentralisasi yang saat ini dilaksanakan di Indonesia mempunyai sejarah panjang dan cukup berliku, yakni sejak awal kemerdekaan negara Indonesia di bawah kepemimpinan presiden Soekarno (Orde Lama), rezim Soeharto (Orde Baru) sampai pada masa reformasi.

Pemerintah di awal-awal kemerdekaan gencar mempromosikan semboyan “Bhineka Tunggal Ika”, dan menetapkan resmi sebagai semboyan negara. Namun di sisi lain, realita yang tampak adalah diterapkannya sistem pemerintahan sentralisasi yang sungguh bertentangan dengan konsep “Bhineka Tunggal Ika” yang telah ditetapkan sebagai semboyan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Akan tetapi, pemerintah memilih untuk menerapkan kebijakan sentralisasi, dikarenakan penerapan konsep Bhineka Tunggal Ika dilihat sebagai ancaman terjadinya disintegrasi bangsa.²

Di masa rezim Soekarno, Indonesia mengalami beberapa kali perubahan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-

² Aji Primanto, 2020, *Otonomi Daerah Dan Pemberayaan Masyarakat di Indonesia*, Malang : PT. Cita Intrans Selaras, h. 1

Undang Nomor 1 Tahun 1945, terbentuknya daerah otonom masih terpusat di daerah Jawa dan jangkauannya juga masih sangat terbatas, dikarenakan Indonesia pada saat itu masih sebagai negara yang baru terbentuk, sehingga susunan pemerintah daerahnya masih merupakan warisan penjajah Kolonial Belanda. Sebagaimana diketahui bahwa Belanda ketika itu membedakan dua sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu pemerintahan di Pulau Jawa dan di luar Pulau Jawa. Di mana Belanda masa itu menerapkan sistem pemerintahan daerah *Indirect rule* dan *direct rule* untuk luar Jawa.

Di Pulau Jawa otoritas tradisional dalam batasan tertentu masih sangat kuat, sedangkan di luar Pulau Jawa kesatuan sosial, yang bentuknya berupa suku, wilayah, agama dan kepulauannya pada saat itu saling memotong (*cross cutting*) antara satu sama lain. Kondisi tersebut jelas telah menyebabkan keadaan di mana semakin kuatnya *primordialisme*.³ Akan tetapi, di sisi lain keadaan tersebut menimbulkan proses *magnitude* di luar pula Jawa dengan internasional *market place*.

Perubahan regulasi yang mengatur tentang pemerintah daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 memberikan kekuasaan kepada daerah dibandingkan dengan aturan sebelumnya. Untuk mewujudkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuklah daerah tingkat III yang setara dengan desa. Keadaan demikian kemudian menyebabkan berkurangnya kontrol pemerintah pusat

³ *Primordialisme* adalah perasaan kesukuan yang berlebihan yang menunjukkan identitas sebuah golongan atau kelompok sosial yang merupakan faktor yang penting dalam memperkuat ikatan golongan atau kelompok bersangkutan dalam menghadapi ancaman dari luar..

ke daerah, sehingga banyak menimbulkan pemberontakan di daerah-daerah, seperti : DI TII, PERMESTA, RMS, dan PKI yang terjadi di Madiun.

Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah Aceh sejak awal Kemerdekaan dan berdirinya Negara Republik Indonesia memberikan gambaran yang unik dalam sejarah politik Indonesia. Keunikan hubungan tersebut ialah adanya fenomena konflik yang berkepanjangan antara pemerintah pusat dengan masyarakat Aceh, khususnya kelompok-kelompok yang kontra dengan pemerintah pusat. Konflik Aceh telah menjadikan Aceh sebagai daerah yang khas, dan harus dihadapi pemerintah pusat dalam rangka menyelesaikan konflik itu di daerah tersebut.⁴

Konflik di Aceh mulai muncul sekitar tanggal 21 September 1953, yang ditandai dengan berdirinya Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh (Daud Beureueh) yang merupakan seorang ulama Aceh.⁵

Setelah pemberontakan DI/TII di bawah kepemimpinan Teungku Muhammad Daud Beureueh berakhirnya, kemudian pada tanggal 4 Desember 1976 lahir gerakan separatisme dari sekelompok masyarakat di Aceh. Gerakan ini dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pemimpinnya adalah Teungku Hasan M. Di Tiro (Hasan Tiro). GAM menghendaki Aceh sebagai suatu daerah yang merdeka. Munculnya GAM ini didasari ketidakpuasan terhadap perlakuan

⁴Asran Jalal, 2019, *Politik Desentralisasi Di Indonesia, Pertarungan Kepentingan dalam Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Bekasi : Penjuru Ilmu, 2019, h. 13

⁵Nazaruddin Sjamsuddin, 1990, *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, h, 34

pemerintah pusat terhadap pembangunan di Aceh. Pemerintah pusat dianggap tidak memiliki kesungguhan dalam pembangunan Aceh, pada hal Aceh memiliki sumber daya alam yang cukup yang salah satunya adalah *Liquified Natural Gas* (LNG) di Aceh Utara.⁶

Menghadapi Gerakan Aceh Merdeka, rezim pemerintahan Orde Baru yang ketika itu berkuasa menjalankan pendekatan militer dan represif, dengan menjadikan wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).⁷ Pasca reformasi yang berlangsung di Indonesia pada tahun 1998 yang ditandai tumbanganya rezim Presiden Soeharto, tuntutan masyarakat untuk memperbesar desentralisasi semakin menguat. Namun pemerintah pusat masih tetap menggunakan kekerasan, negara dalam menghadapi GAM maupun rakyat Aceh yang di dalam dirinya sudah mulai tumbuh semangat nasionalisme ke Daerahan.⁸

Di masa pemerintahan transisi, yakni masa Presiden B.J. Habibie, upaya yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah Aceh adalah mencabut DOM di Aceh. Pencabutan pelaksanaan DOM di Aceh ini dilakukan pemerintah melalui Panglima ABRI Jenderal Wiranto pada tanggal 7 Agustus 1998. Sejalan dengan hal tersebut, terjadi perubahan pendekatan untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah pusat dengan daerah Aceh. Perubahan pendekatan dimaksud adalah dari pendekatan keamanan ke pendekatan perdamaian. Selain kebijakan itu,

⁶Nazaruddin Sjamsuddin, 1989, Integrasi Politik Indonesia, Jakarta: Gramedia, h. 119.

⁷Otto Syamsudin Ishak, 2008, *Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik*, Jakarta : Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, h. 64

⁸Kumis Jayanti, "Konflik Vertikal Antara Gerakan Aceh Merdeka Di Aceh Dengan Pemerintah Pusat Di Jakarta Tahun 1976-2005", *Jurnal Al-Turās* Vol. XIX No. 1, Januari 2013, h. 49-70

Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 14/G/1999 tentang Pemberian Amnesti terhadap 39 orang narapidana politik GAM.

Menyikapi fenomena konflik di Aceh pasca reformasi, Pemerintah R.I kemudian memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Aceh melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah pusat tersebut dirasakan kurang memuaskan bagi masyarakat Aceh, khususnya kelompok-kelompok GAM.

Di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gusdur), Pemerintah R.I kembali membuka dialog dengan tokoh-tokoh GAM dalam rangka upaya menyelesaikan konflik di Aceh. Hasil dialog antara Pemerintah R.I dengan GAM yang dilaksanakan pada tanggal 12 Mei 2000 melalui mediasi *Henry Dunant Center* (HDC), menghasilkan suatu kesepakatan untuk menghentikan permusuhan atau yang disebut Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Substansi kesepakatan tersebut adalah untuk menghentikan konflik dan kekerasan di daerah Aceh. Akan tetapi, kesepakatan itu tidak mengurangi tingkat kekerasan di Aceh, akhirnya pada tanggal 11 April 2001 Presiden Abdurrahman Wahid kembali menggunakan pendekatan keamanan sebagai langkah penyelesaian konflik dengan menerbitkan Inpres Nomor 4 Tahun 2001 tentang Langkah-langkah Komprehensif Dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh.⁹

Selanjutnya, masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, pendekatan yang dilakukan adalah membuat Undang-Undang Nomor 18 Tahun

⁹Asran Jalal, *Op.cit*, h. 15-16

2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroë Aceh Darussalam. Undang-Undang ini ditandatangani dan diundangkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 9 Agustus 2001. Ketentuan undang-undang ini pada dasarnya mengatur tentang kewenangan khusus bagi provinsi Aceh, yang meliputi: kewenangan di bidang budaya, agama, politik, dan di bidang pemerintahan.

Upaya lainnya yang saat itu dilakukan oleh pemerintahan Megawati adalah berdialog dengan tokoh-tokoh GAM dengan melibatkan *Henry Dunant Center* (HDC). Pada tanggal 9 Desember 2002, pemerintah dan GAM menandatangani kesepakatan yang disebut *Cessation of Hostilities Framework Agreement* (CoHA) di Jenewa. CoHA merupakan kesepakatan pemerintah R.I dengan GAM dengan tujuan untuk menghentikan konflik bersenjata yang terus terjadi di daerah Aceh. Namun, kesepakatan CoHA tidak terlaksana dengan baik, karena setelah adanya kesepakatan tersebut tindakan kekerasan dan gerakan bersenjata justru cenderung semakin meningkat di Aceh.¹⁰

Mempertimbangkan konflik dan kekerasan yang terus meningkat di wilayah Aceh, Presiden Megawati Soekarnoputri kemudian mengambil langkah kebijakan dengan menetapkan status darurat militer di provinsi Aceh dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 Pernyataan Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer Di provinsi Nanggroë Aceh Darussalam. Pasca penetapan keadaan darurat militer di provinsi Aceh kemudian menyebabkan meningkatnya intensitas pertempuran sporadis, yang merupakan respon Pemerintah

¹⁰*Ibid*, h. 16

R.I secara represif terhadap GAM, termasuk pula deklarasi wilayah darurat militer pada tahun 2003 dan darurat sipil pada bulan Mei 2004 yang membuat situasi Aceh semakin tak menentu.¹¹

Di tengah upaya penyelesaian konflik dan kekerasan di Aceh yang tak kunjung menemukan titik terang, tiba-tiba terjadi bencana alam yang begitu dahsyat, yakni bencana gempa dan tsunami yang telah merenggut kurang lebih 130 ribu nyawa (jauh melampaui angka korban perang Aceh). Terjadinya bencana gempa dan tsunami di Aceh telah membawa perubahan signifikan terhadap dinamika konflik antara GAM dengan Pemerintah R.I. Bencana gempa dan tsunami yang begitu dahsyat merupakan faktor “X” yang sebelumnya tidak diperhitungkan oleh pihak-pihak bertikai di Aceh. Secara temporer, peristiwa tersebut telah mampu meredakan konflik dan kekerasan di Aceh, karena kondisi dan situasi yang dihadapi saat itu telah mengetuk nurani semua pihak untuk melakukan perdamaian, yang kemudian melahirkan *MoU Helsinki* tanggal 15 Agustus 2005.¹²

Terjadinya bencana besar gempa dan tsunami di Aceh telah mendorong Pemerintah R.I untuk membuka perbatasan Aceh agar lebih mempermudah akses bantuan internasional dan nasional secara besar-besaran untuk para korban. Situasi ini pulalah yang kemudian mendesak pemerintah R.I dan pihak GAM untuk mempertimbangkan kembali Aceh dalam bingkai kedaulatan teritorial Republik Indonesia.¹³

¹¹M.Ya’kub Aiyub Kadir, “Refleksi Perjanjian Damai Helsinki 2005-2018: Kesuksesan Dan Tantangan Kedepan”, *Journal of Humanity & Social Justice*, Volume 1 Issue 1, 2019, page. 33-51). h. 33

¹²Bambang Wahyudi, 2013, *Resolusi Konflik Aceh, Kiprah Masyarakat Aceh Non GAM dalam Perdamaian di Serambi Mekah Pasca MoU Helsinki*, Jakarta : Makmur Cahaya Ilmu, h. 13.

¹³M.Ya’kub Aiyub Kadir, *Op.cit*, h. 35.

Pasca terjadinya bencana gempa dan tsunami, Pemerintah R.I Indonesia yang ketika itu telah terjadi pergantian rezim pemerintahan dengan terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden, kembali membuka dan melakukan dialog dengan tokoh-tokoh GAM dalam rangka menyelesaikan konflik di Aceh.

Dialog yang dilakukan pemerintah R.I dengan pihak GAM ketika itu melibatkan *Crisis Management Initiative* (CMI). Dari dialog yang dilakukan antara Pemerintah R.I dengan pihak GAM kemudian menghasilkan suatu kesepakatan yang diwujudkan dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* bertempat di Helsinki Finlandia Pada tanggal 15 Agustus 2005, yang dikenal dengan istilah *MoU Helsinki*.

Beberapa prinsip dasar yang dihasilkan dalam kesepakatan (*MoU Helsinki*), bahwa Pemerintah R.I dengan pihak GAM berkeinginan dan bertekad kuat untuk menciptakan kondisi yang kondusif di Aceh, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil, namun tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan pada konstitusi. Pemerintah R.I dan pihak GAM memiliki keyakinan bahwa hanya dengan penyelesaian damai yang memungkinkan pembangunan Aceh pasca terjadinya bencana gempa dan tsunami di Aceh. Salah satu hasil dari kesepakatan *MoU Helsinki*, yaitu mendorong dan mengharuskan Pemerintah R.I untuk membuat Undang-Undang baru mengenai sistem penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, yang mulai berlaku selambat-lambatnya pada tanggal 31 Maret 2006.

Beberapa kewenangan yang diberikan pada pemerintahan Aceh yang termuat dalam *MoU Helsinki* antara lain adalah:

1. Pemerintahan Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan agama. Kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan ketentuan perundangan.
2. Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional, dalam tempo satu tahun.
3. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
4. Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan badan legislatif Aceh.
5. Pemerintah atau daerah Aceh berhak menguasai 70 % hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya.¹⁴

Menindaklanjuti hasil kesepakatan antara Pemerintah R.I dengan Pihak GAM yang berlangsung di Helsinki Finlandia pada tanggal 15 Agustus 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Januari 2006 kemudian mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (RUU PA) ke DPR.

RUU Pemerintahan Aceh yang diajukan pemerintah ke DPR terdiri dari atas 40 BAB dan 206 Pasal. RUU Pemerintahan Aceh pada dasarnya memberikan sejumlah kewenangan khusus kepada Aceh bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, dan bidang adat istiadat. Bidang politik, masyarakat Aceh diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal. Di bidang ekonomi, pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di Aceh. Sumber daya alam dimaksud adalah pertambangan mineral, batu bara, dan panas bumi.

¹⁴Asran Jalal, *Op.cit*, h. 17

Pemerintah Aceh menerima hasil pembagian hasil gas alam sebesar 70 %. Sementara pemerintah pusat menerima 30 %. Pemerintah Aceh menerima dana tambahan sebesar 1 % dari Dana Alokasi Umum (DAU).

DPR melalui Sidang Paripurna yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 2006, secara aklamasi menyetujui RUU Pemerintah Aceh menjadi Undang-Undang. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Agustus 2006 menandatangani dan mensahkan RUU Pemerintahan Aceh. Sejak penandatanganan RUU Pemerintah Aceh, maka RUU Pemerintahan Aceh telah sah menjadi undang-undang, yang disebut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh).

Keberadaan Aceh sebagai salah satu provinsi yang mendapatkan status otonomi khusus telah diatur dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang sebelumnya juga telah berlaku Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Aceh (UU No.44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaaan Provinsi Aceh). Dengan demikian, UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi khusus di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasca diberlakukannya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka Pemerintah Aceh diberikan kebebasan untuk membuat regulasi yang berdasarkan pada prinsip-prinsip syariah Islam atau yang dikenal dengan Istilah Qanun. Selanjutnya, pada tanggal 22 Maret 2013 pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA mensahkan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang

Aceh. Pada tanggal 25 Maret 2013, pemerintah Aceh juga telah memasukkan Qanun tersebut ke dalam Lembaran Daerah Nomor 49 Tahun 2013.

Namun, pengesahan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, kemudian kembali menjadi polemik antara pemerintah R.I dengan Pemerintahan Aceh. Polemik tersebut disebabkan Bendera dan Lambang Aceh yang disyaratkan dalam Qanun dianggap oleh Pemerintah Pusat menyerupai Bendera dan Lambang GAM, yaitu: “Bendera persegi empat berdasar merah, garis hitam-putih dipinggir atas dan bawah bendera, serta bulan sabit bintang berwarna putih di tengah bendera. Sedangkan untuk Lambang Aceh, yaitu, lambang Buraq-Singa”.

Pemerintah Pusat menolak desain tersebut karena dianggap telah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah (PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah). Ketentuan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Ketentuan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menyebutkan bahwa :

Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/ perkumpulan/ lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Persoalan kemudian muncul ketika pemerintah pusat menganggap Bendera dan Lambang daerah Aceh menyerupai bendera gerakan separatis atau organisasi

terlarang.¹⁵ Di pihak lain, Pemerintah Aceh tetap bersikukuh mempertahankan desain bendera dan lambang daerah karena menganggap pasca-MoU Helsinki, GAM sudah tidak ada lagi. Keengganan Pemerintah Aceh untuk mengubah desain Bendera dan Lambang daerah juga dikarenakan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yang menjadi dasar penolakan Pemerintah Pusat terhadap Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tidak berdasarkan konsultasi dan pertimbangan Pemerintah Aceh.

Konflik interpretasi antara Pemerintah Pusat *vis a vis* Pemerintah Aceh terus berlarut-larut dan menguras emosi, psikososial, dan anggaran yang tak sedikit. Dialog yang digelar antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh juga terus mengalami kegagalan. Perbedaan tafsir ini kemudian kembali memicu konflik yuridis antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat, yang juga memungkinkan berpotensi kembali timbul konflik horizontal yang tentunya akan merugikan dan mengorbankan rakyat.

Potensi konflik horizontal sebagai akibat dari perdebatan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh mengenai Bendera dan Lambang Aceh sangat dimungkinkan terjadi, karena polemik ini tidak hanya melibatkan dan menyebabkan perdebatan panjang antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Aceh,

¹⁵Terminologi bulan sabit dan bulan bintang berbeda secara yuridis, simbolis dan filosofis, bulan sabit yang dimaksud oleh Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 merupakan manifestasi dari Gerakan Aceh Merdeka pada masa konflik. Sedangkan menurut Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013, bulan bintang merupakan penjelmaan simbolis kekhususan rakyat Aceh. Hal ini didefinisikan bulan sebagai lambang lindungan cahaya sedangkan bintang lima melambangkan rukun Islam, bahkan lebih melambangkan kegemilangan Islam dimasa lalu disamping ia merupakan bagian dari inspirasi Alquran sendiri.

tetapi juga akan melibatkan masyarakat ke dalam pusaran dikotomi dan perbedaan persepsi serta interpretasi.

Perumusan dan pengesahaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, sesungguhnya bukanlah tanpa dasar hukum. Secara yuridis, pemerintah Aceh memiliki hak untuk merumuskan bentuk Bendera dan Lambang Aceh sebagaimana diatur dalam BAB XXXVI tentang Bendera, Lambang, dan Himne, pada Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 246 ayat (2) UU No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan bahwa: “Selain Bendera Merah Putih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan”. Selanjutnya, Pasal 247 ayat (1) menentukan bahwa: “pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan”, ayat (2) menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang sebagai simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Qanun Aceh”.

Kedua pasal tersebut di atas, merupakan dasar hukum lahirnya Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Di mana selain bendera Merah Putih sebagai bendera nasional, pemerintah Aceh juga dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang keistimewaan dan kekhususan, bukan sebagai simbol kedaulatan Aceh.

Ketentuan dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tersebut sampai saat ini belum bisa diimplementasikan, bahkan telah

menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap eksistensi dan keberlakuannya (*geltung*). Padahal, tujuan hukum selain kemanfaatan dan keadilan, adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*).¹⁶ Hal tersebut dikarenakan Pasal 6 PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menentukan bahwa Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam NKRI.

Berkenaan dengan polemik hukum Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, Menteri Dalam Negeri juga telah mengeluarkan Keputusan Menteri Nomor 188.34-4791 tahun 2016, tanggal 12 Mei 2016 tentang pembatalan beberapa ketentuan dari Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.¹⁷

Berdasarkan uraian di atas, keberadaan bendera dan lambang Aceh berdasarkan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, cukup menarik untuk diteliti dan dikaji lebih lanjut dalam penelitian disertasi dengan judul : **Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Aceh Sebagai Daerah Otonomi Khusus Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Perspektif Keadilan.**

B. Rumusan Masalah

¹⁶Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filasafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta : Grafindo, h. 317-318.

¹⁷Berita online, Acehkini.com, NGO HAM Aceh : Hukum Tak Pasti, Bendera Bintang Bulan Tak Boleh Berkibar, diakses melalui : <https://kumparan.com>, tanggal 4 Maret 2021.

Berdasarkan uraian singkat latar belakang tersebut di atas, dapat ditentukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini belum berkeadilan?
2. Apa kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini?
3. Bagaimana rekontruksi regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas, pelaksanaan penelitian ini bertujuan untuk :

1. Memahami dan menganalisis bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia .
2. Memahami, menganalisis dan menemukan kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam perspektif nilai-nilai keadilan.
3. Merekonstruksi ketentuan regulasi Bendera dan Lambang Aceh dalam sistem Hukum di Indonesia dan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lebih berkeadilan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi positif dalam terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya perkembangan Hukum Tata Negara, berkaitan dengan keberadaan regulasi Bendera dan Lambang pemerintah Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh, dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia dan perspektif keadilan hukum. .

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi kalangan akademisi, praktisi hukum diharapkan dapat memberi gambaran yang jelas regulasi Bendera dan Lambang pemerintah daerah Nanggroe Aceh Darussallam dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lebih berkeadilan. .
- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan otonomi khusus di daerah Aceh, khususnya dalam menyelesaikan polemik tentang regulasi Bendera dan Lambang pemerintah daerah Nanggroe Aceh Darussallam dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh dan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Bagi masyarakat, penelitian ini diiharapkan dapat berkontribusi untuk mencegah timbulnya kembali konflik sipil di wiliayah Aceh, sehingga pelaksanaan pembangunan di daerah Aceh dapat berjalan dengan baik.

3. Manfaat Akademis

Manfaat Akademis, penelitian ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.

E. Kerangka Konseptual

Burhan Ashofa menjelaskan bahwa konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu”.¹⁸ Tujuan dari konsepsi sendiri untuk menghindari kesalah pahaman pengertian penafsiran terhadap istilah yang digunakan dalam penelitian. Kerangka konsepsi atau defenisi operasional dalam penelitian ini, yaitu:

1. Rekontruksi

Rekonstruksi merupakan gabungan dua kosa kata, yaitu “re” dan “konstruksi”. Kata “re” berarti pembaharuan atau kembali, sedangkan kata konstruksi berarti susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh kostruksi dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁹ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.²⁰ Kata konstruksi dengan demikian dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).²¹

¹⁸Burhan Ashshofa, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, h 19.

¹⁹ Hasan Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta : PT. Balai Pustaka, h 411

²⁰Sarwiji Suwandi, 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta : Media Perkasa, h 25

²¹Pusat Bahasa, 2006, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta : Balai Pustaka, h 399

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, rekonstruksi berasal dari ‘konstruksi’ yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan ‘re’ pada kata konstruksi menjadi ‘rekonstruksi’ yang berarti pengembalian seperti semula.²² B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi sebagai pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.²³ Lebih lanjut, Andi Hamzah memberikan pengertian rekonstruksi sebagai penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.²⁴

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan. Rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian. Rekonstruksi memiliki arti “re” berarti pembaharuan sedangkan konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Menurut James P. Chaplin, *Reconstruction* merupakan penafsiran data *psikoanalitis* sedemikian rupa, untuk menjelaskan

²²Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, , h. 942,

²³B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 469,

²⁴Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Jakarta : Ghia Indonesia, h. 46.

perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.²⁵

2. Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang sendiri adalah suatu kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.²⁶

3. Aceh

Aceh adalah daerah Provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.²⁷

4. Pemerintahan Aceh

Menuru Pasal 1 angka 4 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang

²⁵James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h.421

²⁶Prajudi Atmosudirdjo. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 29.

²⁷Pasal 1 angka 1 UU No. 11 /2006 tentang Pemerintah Aceh.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

5. Bendera Aceh

Bendera Aceh adalah salah satu simbol pemersatu masyarakat Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan Aceh.²⁸

6. Lambang Aceh

Lambang Aceh adalah salah satu simbol keistimewaan dan kekhususan Aceh.²⁹

7. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰ Hal tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh Hoessein yang mengatakan bahwa :

Otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh pemerintah pusat. Pemerintahan daerah (*local government*) dan otonomi daerah (*local autonomy*) tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa.³¹

²⁸Pasal 11 angka 3 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

²⁹Pasal 12 angka 3 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

³⁰Pasal 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir direvisi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Permerintah Dareah),

³¹Hoessein, Bhenyamin, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, No.1, Vol.1, Juli (2000), h. 16.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah merupakan suatu pilihan politik suatu bangsa, hal ini merupakan dampak penerapan dari bentuk sebuah negara. Masing-masing negara menerapkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi politik kekuasaan negara tersebut.'

8. Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah 'tertentu' untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut.³²

Otonomi khusus merupakan bentuk pelaksanaan otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang memiliki karakteristik dan kondisi yang khusus. Bentuk otonomi khusus dilakukan untuk memberi ruang keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengelola sumber daya serta mengembangkan potensi yang dimiliki guna mencapai pembangunan yang lebih baik.³³

9. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 18, disebutkan bahwa : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas

³²Dowa Palito, Otonomi Khusus Sebagai Kebijakan Pemerintah, artikel, diakses melalui : <https://www.boyyendratamin.com>, tanggal 2 Januari 2020.

³³Artikel oleh Supriadi, Otonomi Khusus : Peningkatan Kesejahteraan dan Pembangunan Daerah, diposted tanggal 12 November 2023, diakses melalui : <https://www.kompasiana.com/nicodemussirken5638/65500f6dee794a22e301a652/otonomi-khusus-peningkatan-kesejahteraan-dan-pembangunan-daerah>, tanggal 22 Agustus 2024.

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

F. Kerangka Teori

Teori adalah kerangka pemikiran atau butiran-butiran pendapat, teori disertasi dari penulis dan ahli hukum dibidangnya menjadi pertimbangan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui atau tidak butir-butir pendapat tersebut setelah dihadapkan pada fakta-fakta tertentu yang dapat dijadikan masukan eksternal bagi penulis.³⁴

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahwa “suatu penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”³⁵ Sementara itu, menurut Neuman sebagaimana dikutip oleh Otje Salman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia.³⁶

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.³⁷ Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif.³⁸ Menurut M. Solly Lubis, fungsi dari teori hukum adalah:

Fungsi teori dalam penelitian adalah untuk menyusun, mengklasifikasikan atau mengelompokkan penemuan-penemuan dalam penelitian dengan

³⁴M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, h. 80.

³⁵Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Kencana Prenada Media, h. 35.

³⁶Otje Salman dan Anthon F. Susanto, 2009, *Teori Hukum, mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*, Bandung: Refika Aditama, h. 22.

³⁷Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, h. 254.

³⁸*Ibid*, h. 255.

membuat ramalan atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek yang harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.³⁹

Teori hukum (*legal theory*) mempunyai kedudukan yang sangat penting di dalam penelitian, karena teori hukum dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk mengungkapkan fenomena-fenomena hukum, baik dalam tataran normatif maupun empiris. Dalam penelitian ini, terdapat beberapa teori hukum (*legal theory*) yang digunakan dalam menganalisis permasalahan penelitian. Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, yaitu teori keadilan sebagai *grand theory*, teori sistem hukum sebagai *middle theory*, teori harmonisasi dan sinkronisasi hukum sebagai *applied theory* dan teori Otonomi Daerah sebagai *applied theory*.

a. Teori Keadilan

Teori hukum (*legal theory*) yang dijadikan sebagai teori dasar (*Grand Theory*) dalam penelitian disertasi ini adalah teori keadilan. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *Nicomachean Ethics* dan teori keadilan sosial John Rawls dalam bukunya *a theory of justice*.

Pandangan-pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa kita dapatkan dalam karyanya *Nicomachean Ethics*, *Politics*, dan *Rethoric*. Lebih khususnya, dalam buku *Nicomachean Ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat

³⁹M. Solly Lubis, *Op.cit*, h. 17.

hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.⁴⁰

Hal penting dari Aristoteles ialah bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan. Namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit. Inilah yang sekarang biasa kita pahami tentang kesamaan dan yang kita maksudkan ketika kita mengatakan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya, prestasinya, dan sebagainya. Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan.

Lebih lanjut, Aristoteles membedakan keadilan ke dalam dua jenis, yaitu: keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berlaku dalam hukum publik dan keadilan korektif berlaku dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan terjadinya pelanggaran kesepakatan, yang kemudian dikoreksi dan dihilangkan.

⁴⁰Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bzndung : Nuansa dan Nusamedia, h 24

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁴¹

Keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan”, sehingga keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Dengan demikian keadilan korektif merupakan wilayah peradilan..⁴²

Pandangan tentang keadilan tidak lepas dari konsep keadilan Aristoteles adalah seorang filosof pertama kali yang merumuskan arti keadilan, yang mengartikan keadilan sebagai suatu kebijakan politik yang aturanaturannya menjadi dasar dari peraturan negara dan aturan-aturan ini merupakan aturan tentang apa yang hak. Aristoteles mendekati masalah keadilan dari segi persamaan.⁴³

Aristoteles membedakan antara keadilan distributif, keadilan komutatif, dan keadilan vindikatif. Keadilan distributif mempersoalkan bagaimana negara atau

⁴¹*Ibid*, h. 25

⁴² *Ibid*.

⁴³Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, h. 173

masyarakat membagi atau menebar keadilan kepada orang-orang sesuai dengan kedudukannya. Keadilan komutatif adalah keadilan yang tidak membedakan posisi atau kedudukan orang per orang untuk mendapat perlakuan hukum yang sama. Keduanya tetap harus mengikuti asas persamaan, sedangkan keadilan *vindikatif* (pembalasan) adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan kelakuannya yaitu sebagai balasan kejahatan yang dilakukan.⁴⁴

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.⁴⁵ Tujuan teori keadilan Rawls adalah untuk mengartikulasikan sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus. Adapun yang dimaksud dengan keputusan moral adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat yang menyebabkan tindakan sosial. Keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara reflektif.

Teori keadilan versi Rawls diasumsikannya memiliki kemampuannya menjelaskan keputusan moral yang terkait dengan keadilan sosial. Istilah perbedaan sosilekonomis dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek

⁴⁴O. Notehamidjaya, 1981, *Masalah Keadilan, Hakekat, dan Pengenaannya dalam Bidang Masyarakat, Kebudayaan Negara dan antar Negara*, Jakarta : Tirta Amanta, h. 8.

⁴⁵Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, 2006, *Teori Keadilan, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, dalam Ahmad Zaenal Fanani, Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Paper Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, h 4

seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus. Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori *utilitarisme* sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap.

Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksetaraan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi, yaitu : *Pertama*, situasi ketidaksetaraan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. *Kedua*, ketidaksetaraan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Rawls, membangun sebuah konsep keadilan yang mampu menegakkan keadilan sosial dan sekaligus dapat dipertanggungjawabkan secara obyektif khususnya dalam perspektif demokrasi, dengan cara pendekatan kontrak, di mana prinsip-prinsip keadilan yang dipilih sebagai pegangan bersama merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua *person* yang bebas, rasional dan sederajat. Melalui pendekatan kontrak inilah sebuah teori keadilan mampu menjamin pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Keadilan bagi Rawls adalah “*Fireness*”, yang mengandung asas bahwa orang yang merdeka, rasional, hendaknya memperoleh kedudukan yang sama untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.⁴⁶

Rawls menekankan pentingnya keadilan sebagai kebajikan utama yang harus dipegang teguh dan sekaligus menjadi semangat dasar dari berbagai lembaga sosial dasar suatu masyarakat. Bagi Rawls, memperlakukan keadilan sebagai kebajikan utama berarti memberikan kesempatan secara adil dan sama bagi setiap orang untuk mengembangkan serta menikmati harga diri dan martabatnya sebagai manusia. Sementara itu, harga diri dan martabat seseorang (manusia) tidak bisa diukur dengan kekayaan ekonomi sehingga harus dimengerti jauh bahwa keadilan lebih luas melampaui status ekonomi seseorang.⁴⁷

Tinggi dan luhurnya martabat manusia itu ditandai dengan kebebasan, karena itu kebebasan juga harus mendapat prioritas dibandingkan dengan keuntungan ekonomis yang bisa dicapai seseorang. Keadilan hanya bisa disebut sebagai

⁴⁶Endang Sutrisno, 2007, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Jakarta :Sinar Grafika, h.178

⁴⁷John Rawls, 2001, *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik*, Jakarta : Kanisius, h. 23

kebajikan apabila ia tidak hanya berorientasi kepada diri sendiri (diri pemilik kebajikan tersebut) tetapi juga terarah kepada kebaikan orang lain. Singkatnya, keadilan menjadi kebajikan karena memberikan peluang dan keuntungan bagi orang lain. Menurut Rawls, keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori betapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak dan direvisi jika ia tidak benar, demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan, jika tidak adil. Setiap orang memiliki kehormatan yang berdasar kepada keadilan.⁴⁸

Atas nama keadilan, tidak dibenarkan mengambil kebebasan seseorang demi kebaikan yang lebih besar dari orang lain, tidak dibenarkan pula pengorbanan sedikit orang melebihi keuntungan bagi lebih banyak orang lain. Ketidakadilan hanya diperbolehkan terjadi untuk menghindari keadilan yang lebih besar. Ringkasnya keadilan adalah tuntutan mutlak bagi lembaga sosial.⁴⁹

Bagi Rawls, keadilan harus dimengerti sebagai *fairness*, dalam arti bahwa tidak hanya mereka yang memiliki talenta dan kemampuan yang lebih baik saja yang berhak menikmati berbagai manfaat sosial lebih baik atau (banyak) tetapi keuntungan tersebut juga sekaligus harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung untuk meningkatkan prospek hidupnya. Keadilan sebagai *fairness* sangat menekankan asas resiprositas. Rawls juga menegaskan bahwa person moral sebagai basis konsep keadilan. Person moral secara mendasar ditandai

⁴⁸John Rawls, 2013, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif, Yogyakarta : Thafa Media, h. 97

⁴⁹ Yoachim Agus, 2015, *Keadilan Restoratif*, Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, h.22

oleh dua kemampuan moral yaitu pertama kemampuan untuk mengerti dan bertindak berdasarkan rasa keadilan, kedua kemampuan untuk membentuk dan merevisi, dan secara rasional mengusahakan terwujudnya konsep yang baik, yang mendorong semua orang untuk mengusahakan terpenuhinya nilai-nilai dan manfaat-manfaat bagi dirinya.⁵⁰

Adanya kedua kemampuan moral yang dimiliki oleh setiap orang pada dasarnya menguatkan kedudukan setiap individu sebagai person moral yang rasional, bebas, dan sama. Kemampuan tersebut akan memungkinkan setiap orang (*person*) untuk bertindak bukan hanya sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, melainkan juga secara rasional dan otonom menetapkan cara-cara dan tujuan yang tepat bagi dirinya sendiri. Dalam hal ini kesamaan kedudukan menjadi nilai yang harus dipelihara dan dilindungi. Jadi, keadilan menjadi *fearness* (wajar atau alamiah) apabila tatanan yang ada dapat diterima oleh semua golongan, kelompok, ras, etnik, agama secara adil melalui penerimaan dengan ikhlas.⁵¹

Tanpa kelengkapan instrumen hukum dengan cita-cita luhur, keadilan sulit tercapai. Disamping itu adanya pemerintahan yang demokratis dan mampu serta mau menghormati kesepakatan-kesepakatan yang telah ada harus terus tetap dikembangkan.

Selain kedua teori keadilan yang telah dikemukakan di atas, dalam konteks negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD Tahun 1945, maka dikenal pula teori keadilan Pancasila. Indonesia adalah negara

⁵⁰John Rawls. *Keadilan dan Demokrasi....*, *Op.cit*, h.37

⁵¹Endang Sutrisno, *Op.cit*, h 29.

yang berdasarkan Pancasila. Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial. Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakekat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab. Sebagai suatu negara yang berkeadilan sosial, maka negara Indonesia yang berlandaskan Pancasila adalah merupakan suatu negara berkebangsaan yang bertujuan untuk melindungi segenap warganya dan seluruh tumpah darah, mewujudkan kesejahteraan umum, serta mencerdaskan warganya (tujuan khusus), dan dalam pergaulan antar bangsa di masyarakat Internasional bertujuan ikut menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan. Dalam pengertian ini maka negara Indonesia sebagai negara kebangsaan adalah berdasar keadilan sosial dalam melindungi dan mensejahterakan warganya, demikian pula dalam pergaulan masyarakat internasional berprinsip dasar pada kemerdekaan serta keadilan dalam hidup masyarakat.

Keadilan sebagai fenomena sosiologis, maka keadilan itu sudah tidak lagi bersifat individual, melainkan sosial (keadilan sosial). Keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tapi sudah bersifat sosial atau struktural, artinya pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung pada penciptaan struktur sosial yang adil.⁵²

Jika ada ketidakadilan sosial penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil itu. dalam hal ini, makna dari

⁵² AI Andang L Binawan, 2004, *Keadilan Sosial*, Jakarta : Kompas, h.218.

“adil adalah tegak, tidak berat sebelah, oleh karena itu juga bisa diberi arti lurus atau benar, sedang benar itu juga berarti nyata dan nyata itu jujur”.⁵³

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa masalah keadilan tidak bisa dilepaskan dari filsafat. Dengan merujuk pada falsafah bangsa Indonesia Pancasila Satjipto menyatakan bahwa negara hukum yang dianut harus didasarkan pada Pancasila yang lebih menekankan pada substansi, bukan prosedur dalam peraturan perundang-undangan semata. Dalam bahasa sederhana, hukum harus mewujudkan keadilan (substentif) bukan terutama kepastian prosedural. Selanjutnya ia menyatakan bahwa didalam negara hukum Pancasila yang diunggulkan adalah “olah hati nurani” untuk mencapai keadilan yang dimaksud sebagai “*rule of moral and rule of justice*”.

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang dikembangkan dan diterapkan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Dilihat dari segi filosofis, seluruh sistem hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila sebagai *philosophische grondslag* dan *common platforms* atau disebut juga dengan istilah *grundnorm*. Lebih lanjut, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai *grundnorm* bangsa kemudian diimplementasikan dalam konstitusi negara, yakni UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan norma fundamental (*staat fundamental norm*) yang

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, h.176.

menjadi acuan terhadap undang-undang yang berada dibawahnya. Dengan demikian, Pancasila harus dipandang sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari Bangsa dan Negara Indonesia.

Postulat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *grundnorm*, memiliki konsekuensi bahwa ide-ide dan cita-cita yang ingin dicapai dalam Pancasila pada dasarnya dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *filosofische grondslag*, maka pembentukan hukum, penerapan hukum, dan pelaksanaannya harus tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai yang bersesuaian dengan jiwa bangsa Indonesia, kemudian dijadikan sebagai *filosofische grondslag* yang diimplementasikan ke dalam konstitusi, yang kemudian dijadikan sebagai norma fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Konsep negara hukum Pancasila sesungguhnya merupakan hasil reduksi dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang kemudian dirumuskan dan ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 UUD NRI Tahun 1945 Amandemen ke IV, yang menyebutkan bahwa: “negara Indonesia adalah negara hukum”.

Rechtsidee Pancasila merupakan suatu asas kerokhanian yang meliputi suasana kebatinan atau cita-cita hukum, sehingga merupakan suatu sumber nilai, norma serta kaidah, baik moral maupun hukum negara, dan menguasai hukum dasar baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dalam kedudukannya sebagai cita hukum, Pancasila mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Menurut Bernard Arief Sidharta, Pancasila sebagai cita hukum berintikan pada tujuh aspek, yaitu:

- 1) Ketuhanan yang maha esa.
- 2) Penghormatan atas martabat manusia.
- 3) Wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara.
- 4) Persamaan dan kelayakan.
- 5) Keadilan sosial.
- 6) Moral dan budi pekerti yang luhur ; dan
- 7) Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.⁵⁴

Sistem negara hukum Pancasila yang dianut oleh Negara Indonesia, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan memposisikan Pancasila sebagai sumber tertinggi tertib hukum atau sumber dari segala sumber hukum. Dimaksud dengan sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan.

Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional termuat dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Kedudukan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum di Indonesia jga ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyebutkan bahwa: “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”.

⁵⁴Bernard Arief Sidharta, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing, h. 185.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia mempunyai makna bahwa dalam pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya harus mengacu dan berlandaskan pada Pancasila.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikatakan bahwa Pancasila juga memiliki fungsi konstitutif dan fungsi regulatif. Dilihat dari jenjang norma hukum Hans Kelsen, dapat dikatakan bahwa kedudukan Pancasila adalah sebagai *grundnorm* (norma dasar) atau *staat fundamental norm* (norma fundamental negara).⁵⁵

Nilai-nilai keadilan bersama nilai-nilai dasar pancasila lainnya merupakan salah satu nilai yang dijadikan tujuan dari sebuah sistem nilai. Bagi bangsa Indonesia, nilai-nilai Pancasila ditempatkan sebagai nilai dasar. Pancasila memiliki nilai-nilai dasar yang bersifat universal dan tetap. Nilai-nilai itu tersusun secara hirarkis dan piramida.

Substansi Pancasila dengan kelima silanya yang terdapat pada Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan serta keadilan sosial merupakan suatu sistem nilai. Prinsip dasar yang mengandung kualitas tertentu itu merupakan cita-cita dan harapan atau hal yang akan dicapai oleh bangsa Indonesia yang akan diwujudkan menjadi kenyataan konkrit baik dalam bidang kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.⁵⁶ Apabila ditinjau dari stratifikasi nilai dasar Pancasila, nilai

⁵⁵*Ibid*, h. 41.

⁵⁶Kaelan dalam Siti Malikhatun Badriah, 2010, *Penemuan Hukum dalam Konteks Pencarian Keadilan*, Semarang : UNDIP, h.16.

keadilan sosial merupakan nilai puncak piramida dari sistem nilai Pancasila. Menurut Notonagoro, nilai-nilai pancasila termasuk nilai kerohanian, tetapi nilai kerohanian yang mengakui nilai material dan nilai vital. Nilai sila pertama yaitu Ketuhanan sebagai basisnya dan keadilan sosial sebagai tujuannya.⁵⁷

Sebagai dasar falsafah negara Pancasila tidak hanya merupakan sumber dari peraturan perundang-undangan melainkan juga merupakan sumber moralitas terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Sila kedua yang berbunyi untuk kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan sumber nilai moral bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan.

Jadi keadilan adalah menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya misalnya dengan memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Oleh karena itu apa yang menjadi hak setiap orang haruslah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, sama hak dan kewajibannya tanpa membedakan suku, keturunan, dan agamanya. Artinya setiap orang harus mendapatkan akses yang sama di bidang ekonomi, sosial, politik, dan hukum.

b. Teori Sistem Hukum sebagai *Middle theory*

ASistem hukum (*the legal system*) merupakan salah satu objek kajian ilmu hukum yang menarik perhatian banyak peminat yang mendalami ilmu hukum, utamanya mereka yang ingin mengetahui mengenai efektivitas penegakan hukum dan keberlakuan dari hukum secara konkrit di masyarakat (empiris).⁵⁸ Istilah sistem

⁵⁷Siti Malikhatun, *Op.cit.*, h.16.

⁵⁸Salle, 2020, *Sistem Hukum dan Penegakan Hukum*, Makassar : CV. Sosial Politik Genius, h. 1

hukum terdiri dari 2 (dua) kata, yaitu sistem dan hukum. Pengertian sistem adalah sebuah tatanan yang terdiri dari beberapa bagian atau unsur yang saling terkait menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, di mana masing-masing bagian memiliki fungsi yang berbeda-beda untuk mencapai tujuan yang sama.⁵⁹

Pelopop teori sistem hukum adalah Lawrence M. Friedman, di mana konstruksi teori sistem hukum didasarkan atas perspektifnya yang bersifat sosiologis (*sociological jurisprudence*). Menurutya dalam sistem hukum terdapat beberapa unsur-unsur atau komponen-komponen yang menjadi subsistem, yang berperan dalam keberlakuan hukum di masyarakat.

Unsur-unsur dari sistem hukum yang menjadi bagian atau subsistem dari sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman terdiri dari tiga macam, yakni : substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Di mana ketiga subsistem hukum tersebut memiliki keterkaitan antara satu sama lainnya, sehingga kegagalan dari satu subsistem akan mempengaruhi subsistem hukum lainnya..

Substansi hukum tercermin dalam peraturan perundang-undangan ataupun dalam putusan-putusan hakim yang selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum. Karena itulah Lawrence mengatakan substansi hukum dipengaruhi oleh budaya hukum masyarakat atau orang-orang yang bekerja di tiap-tiap institusi hukum.⁶⁰ Utrecht mengemukakan, bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup

⁵⁹Handri Rahardjo, 2018, *Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta : Media Pressindo, h. 17

⁶⁰Muzayyin Mahbub et.al. 2012, *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta : Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Indonesia, h. 21-22

(perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, yang harus ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.⁶¹

Sementara itu, J. C. T Simorangkir menyatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, dengan hukuman tertentu.⁶²

Hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara memiliki kedudukan yang penting, khususnya bagi negara Indonesia. Roeslan Saleh menegaskan bahwa: “Cita hukum Bangsa dan Negara Indonesia adalah pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk membangun negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, maka cita hukum itulah adalah Pancasila”.⁶³

Indonesia dalam mencapai cita hukumnya, sesuai pada Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Dengan begitu, bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Upaya mewujudkan kehidupan yang damai, aman dan tenteram, diperlukan adanya aturan untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat agar sesama manusia dapat berperilaku dengan baik dan rukun.

⁶¹Utrecht. 1996, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta : Pradnya Paramita, h. 13.

⁶²J.B Daliyo. 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Prenhelindo, hlm. 30.

⁶³Roeslan Saleh. 1996, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*, Jakarta : Karya Dunia Fikir, h. 15.

Namun, gesekan dan perselisihan antar sesama manusia tidaklah dapat dihilangkan. Maka, hukum diberlakukan terhadap siapapun yang melakukan perbuatan melanggar hukum.

Lawrence M. Friedmann menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum sangat bergantung pada :

Substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum. Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi hukum juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).⁶⁴

Sebagai negara yang masih menganut sistem *civil law sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *common law system* atau *anglo saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum.

Substansi hukum yang dimaksud oleh Lawrence Friedmann adalah setiap hukum yang dapat dipandang sebagai instrumen hukum. Sehingga isinya tidak hanya terbatas pada pengertian peraturan perundang-undangan saja, tetapi mencakup semua dokumen yang bernilai hukum.⁶⁵

Jimly Asshiddiqie, memahami substansi hukum yang dimaksudkan oleh W. Friedmann tidak hanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan saja, melainkan juga termasuk pula dokumen-dokumen yang bernilai hukum. Subtansi

⁶⁴Muzayyin Mahbub et.al. *Op.cit.*, h. 32.

⁶⁵*Ibid.*, h. 26

hukum, menurut Jimly Asshiddiqie dapat merupakan instrumental sistem hukum yang mencakup bentuk-bentuk dokumen tertulis maupun tidak tertulis yang bernilai hukum atau bersifat normatif.⁶⁶

Sistem hukum Indonesia yang didasari pada Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa, maka substansi hukum dari peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang diimplementasikan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai pedoman utama bagi undang-undang yang berada di bawahnya. Dengan demikian, materi muatan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, maka hal yang perlu diperhatikan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat sejumlah asas yang harus diikuti, yang meliputi: asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan dan asas keterbukaan.⁶⁷

Sehubungan dengan penelitian disertasi ini, substansi hukum yang dimaksudkan adalah UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-Undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah

⁶⁶*Ibid.*, h. 28

⁶⁷Teguh Prasetyo. 2016, *Sistem Hukum Pancasila, Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*. Bandung : Nusa Media, h. 62.

beberapa kali mengalami perubahan, terakhir direvisi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Permerintah Dareah), yang merupakan hukum positif yang berlaku dan menjadi dasar hukum (*umbrella law*) dalam mengatur pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi khusus.

Subsistem dari sistem hukum berikutnya adalah struktur hukum. Struktur hukum adalah lembaga-lembaga yang menjalankan hukum. Dalam kaitannya dengan penelitian disertasi ini, maka lembaga-lembaga yang dimaksud adalah lembaga-lembaga penegak hukum yang tergabung dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang terdiri dari : Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Advokat dan Lembaga Pemasyarakatan.⁶⁸ Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa struktur hukum merupakan salah satu dasar dan elemen nyata dari suatu sistem hukum. Struktur suatu sistem hukum adalah kerangka atau badan atau tubuh (institusional) dari sistem yang berperan untuk menjaga dan menegakkan dari substansi hukum yang merupakan bagian dari sistem hukum berupa peraturan-peraturan yang tersusun dan mengatur bagaimana institusi-institusi itu berperilaku.⁶⁹

Subsistem yang terakhir dari sistem hukum adalah kultur hukum (*legal culture*). Kultur hukum akan mempengaruhi dari subsistem hukum lainnya, yakni substansi dan struktur hukum. Di mana kebiasaan dan cara berpikir masyarakat

⁶⁸Romli Atmasasmita, 2012, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, h. 19

⁶⁹Lawrence M. Friedman, 2019, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim, Bandung : Nusa Media, h. 16

terhadap hukum, demikian pula penegak hukum akan menghidupkan mesin sistem hukum itu, sehingga sangat menentukan apakah mesin itu bergerak atau sebaliknya akan berhenti.⁷⁰

c. Teori Harmonisasi sebagai *Applied theory*

Secara ontologis, kata harmonisasi berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat. Kata harmonisasi dapat pula berarti keselarasan dan keserasian. Kata harmonisasi dalam bahasa Inggris disebut *harmonize*, sedangkan dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*.⁷¹

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.⁷² Harmonisasi hukum merupakan proses penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan hakim, keputusan pemerintah, sistem hukum beserta asas-asas hukum yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa harus mengaburkan maupun mengorbankan pluralisme hukum.⁷³

⁷⁰*Ibid*, h. 17

⁷¹Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Disertasi, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, h. 94

⁷²Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Jakarta, 2011, h. 16

⁷³Goesniadhie, Kusnu., 2006, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*, Surabaya : Penerbit JP Books, h. 62

Tanpa adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, akan memunculkan ketidakpastian hukum, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif demikian, langkah untuk menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu (i) harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan (ii) harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global.

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum nasional.⁷⁴ Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau

⁷⁴ Yordan Gunawan. 2012, *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*. Yogyakarta : UMY Press, h. 24

penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷⁵

Permasalahan utama obesitas peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini sebenarnya bukan berasal dari undang-undang yang saling tumpang tindih, melainkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sangat kompleks, sehingga sebagai aturan teknis pelaksana tumpang tindih satu sama lain. Hal tersebut diakibatkan oleh adanya ego sektoral dari masing-masing lembaga yang masing-masing berwenang mengeluarkan produk regulasi. Lebih lanjut, tumpang tindih serta ego sektoral tersebut juga menurunkan kualitas legislasi di Indonesia.⁷⁶

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang banyak secara bersamaan dalam waktu dan ruang yang sama akan berpotensi terjadinya disharmonisasi hukum, jika antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya tidak dilakukan harmonisasi hukum. Misalnya terjadinya benturan kewenangan, benturan kepentingan dan lain sebagainya.

Harmonisasi memiliki fungsi untuk mencegah dan mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum. Harmonisasi juga dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang taat asas demi kepastian hukum. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah

⁷⁵Risky Dian Novita Rahayu Rochim, Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim, *Jurnal Ilmiah Megister Ilmu Hukum*: Universitas Brawijaya, Malang, 2014, h. 7

⁷⁶Mario Agritama S W Madjid, dkk, Politik Hukum dan Problematika Harmonisasi Peraturan di Bawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal APHTN-HAN*, ISSN (Online): 2828-8378 , h. 305 -366.

proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.⁷⁷

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M. Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang.⁷⁸

Berdasarkan pengamatan yang mendalam oleh L.M. Gandhi, bahwa penyebab terjadinya disharmoni yaitu:⁷⁹

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yuriprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

⁷⁷A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 16 Agustus 2024,

⁷⁸Gandhi, L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Makalah, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI.

⁷⁹*Ibid.*

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.

d. Teori Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus *Applied theory*

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Pada ayat (2) disebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Menurut penjelasan Pasal 18 UUD Tahun 1945, negara Indonesia adalah suatu negara kesatuan (*eenheidsstaat*), oleh karena itu negara Indonesia tidak akan pernah mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara (*staat*). Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administratif, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Adapun maksud

dari penjelasan itu ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri.⁸⁰

Mengimplementasikan ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka kemudian diterbitkan UU Pemerintah Daerah yang menjelaskan bahwa: “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Adanya proses pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom dalam sistem desentralisasi tidak saja karena negara Indonesia menganut konsep negara kesatuan, tetapi juga dikarenakan kehendak (politik hukum) yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah.

Melalui otonomi daerah, maka setiap daerah diberi kesempatan dan keleluasaan dalam menata mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari pelbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan “daerah” di sini adalah bagian dari wilayah negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri.⁸¹

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dipahami bahwa konsep negara hukum Indonesia secara konstitusional adalah berbentuk Negara Kesatuan dengan sistem

⁸⁰C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2002, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 2

⁸¹Josef Riwu Kaho, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h.9

desentralistik. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik Indonesia. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralistik membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil, atau dengan kata lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara pusat dan daerah.⁸²

UU Pemerintah Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah tersebut tentunya sudah pasti harus sampai ke daerah pedesaan, karena ujung tombak pembangunan itu ada di pedesaan. Oleh karena itu semua program pembangunan harus dimulai dari daerah pedesaan, agar pembangunan yang dilakukan dapat dirasakan oleh semua pihak.

Sesuai amanat UUD NRI 1945 dan huruf a konsideran Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan

⁸²Muhammad Fauzan, 2002, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, h. 2

mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat, serta peningkatan pelayanan, daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

G. Kerangka Pemikiran

UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan salah satu sumber hukum yang tidak boleh dinafikan. Undang-Undang tersebut bukan hanya merupakan turunan dari MoU Helsinki, tetapi lebih dari itu, yakni merupakan sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh.

Berbicara mengenai landasan hukum keberadaan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, berkaitan dengan masalah sumber hukum yang menjadi dasar dalam pengaturan bendera Aceh Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Victor Sitomurang dalam Ishaq menjelaskan sumber hukum adalah “segala sesuatu yang dapat melakukan, menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan hukum.”⁸³ Dengan demikian, sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila ada aturan yang dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

⁸³Ishaq, 2015, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 31.

Ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh telah mengatur secara lebih komprehensif tentang keistimewaan atau kekhususan Aceh, layaknya seperti konstitusi sebuah negara. Materi dalam undang-undang tersebut banyak dipengaruhi oleh isi perjanjian Helsinki (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang lebih jauh memberikan penguatan terhadap status keistimewaan Aceh, serta kekhususan dan otonomi seluas-luasnya bagi Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dasar yuridis keberadaan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, pada dasarnya merupakan amanat dari ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang secara yuridis memberikan wewenang bagi Pemerintah Aceh untuk membuat Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang menjadi cerminan dari bentuk keistimewaan dan kekhususan wilayah Aceh.

Selain itu, keberadaan bendera Aceh telah pula disinggung dalam MoU yang dilaksanakan antara Pemerintah Indonesia dengan GAM, sebagaimana diatur dalam butir 1.1.5, yang berbunyi : Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne”.⁸⁴

Ketentuan Pasal 246 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan bahwa:

- (1) Bendera Merah Putih adalah bendera nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Selain Bendera Merah Putih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah

⁸⁴Endra Wijaya, dkk, *Problem Pengesahan Bendera Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemetaan Permasalahan)*, (Jurnal Hukum Universitas Padjajaran, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016 (ISSN 2460-1543), page. 154-172), h. 157

Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan.

- (3) Bendera daerah Aceh sebagai lambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk bendera sebagai lambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pada Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, menyebutkan:

- (1) Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang sebagai simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Qanun Aceh.

Berdasarkan redaksional pasal-pasal tersebut di atas, jelas bahwa Pemerintah Aceh bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (selanjutnya disingkat DPRA) berhak untuk membuat Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh. Dilandasi pada ketentuan pasal tersebut, juga untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, kemudian pada tahun 2013 pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA membentuk dan mensahkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Perihal keberadaan Bendera dan Lambang Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, kemudian menjadi isu hangat dalam praktik ketatanegaraan dan politik hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isu yang kemudian menjadi persoalan penting terkait dengan bendera dan lambang Aceh, adalah mengenai konfigurasi gambar dan

komposisi unsur-unsur dalam Bendera Aceh, yang oleh pemerintah R. I dianggap menyerupai bendera GAM, yang terdiri dari: Warna dasar merah, garis horizontal putih, garis horizontal hitam, bulan sabit dan bintang di yang berada pada posisi tengah bendera.

Isu terkait bendera Aceh, tidak saja sebatas mengenai unsur-unsur yang terdapat dalam bendera Aceh, lebih dari itu keberadaan bendera Aceh juga sangat berkaitan erat dengan masalah politik, yaitu mengenai pesan yang terkandung dalam Bendera Aceh tersebut.

Selain itu, pihak yang kontra, beranggapan bahwa bendera Aceh yang memiliki kesamaan dengan bendera GAM, secara umum dianggap telah bertentangan dengan hukum positif, salah satunya adalah UU Pemerintahan Daerah, dan khususnya bertentangan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Sebagai akibat adanya pertentangan norma yang terkandung dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia, maka sampai saat ini keberadaan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013, belum mendapat pengakuan dari pemerintah R.I, bahkan justru mendapatkan penolakan sehingga pemberlakuannya menjadi terhambat.

Secara yuridis, ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, telah memberi kewenangan bagi Pemerintah Aceh untuk membentuk Qanun yang mengatur tentang Bendera Aceh sebagai simbol daerah Aceh. Namun, dalam pembentukan Qanun tersebut tentunya haruslah memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara

nasional. Artinya, substansi hukum yang diatur dalam Qanun yang mengatur tentang bendera di Aceh, tidaklah dibenarkan bertentangan dengan hukum positif yang berlaku secara nasional. Mengenai bentuk dan syarat-syarat pembentukan lambang atau simbol daerah, sebelum diterbitkan dan disahkan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, terdapat aturan setingkat Peraturan Pemerintah, yaitu PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Pasal 6 Ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menyebutkan bahwa: “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan yang pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain dan logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/ perkumpulan/ lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, maka bentuk bendera Aceh yang memiliki kemiripan atau persamaan dengan Bendera GAM, sehingga telah bertentangan dengan hukum positif yang berlaku, khususnya Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Selain dianggap bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, juga dianggap bertentangan dengan Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa:

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
 - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;

- d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Menurut UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa yang dimaksud dengan Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Aceh, dan Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/ kota.⁸⁵

Berdasarkan ketentuan di atas, diketahui bahwa kedudukan Qanun Aceh pada dasarnya sederajat dengan Peraturan Daerah (Perda). Dengan kata lain, kedudukan Qanun Aceh secara hirarkie peraturan perundang-undangan berada paling bawah atau berada di bawah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, juga Peraturan Presiden. Dalam kedudukannya yang demikian, maka setiap pembentukan Qanun haruslah disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang berada lebih tinggi dari Qanun Aceh, yang mengatur tentang konsep Pelaksanaan Pemerintahan Daerah adalah UU Pemerintahan Daerah. Dalam Ketentuan Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah, secara tegas melarang suatu Peraturan Daerah (Perda/Qanun) yang dibuat oleh Pemerintah daerah atau pun pemerintahan Aceh bertentangan dengan ketentuan hukum nasional.

⁸⁵Lihat Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Selanjutnya, sesuai hierarki perundangan-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang telah dua kali di revisi yang terakhir kali direvisi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), menunjukkan bahwa kedudukan Qanun berada jauh di bawah undang-undang, bahkan berada di bawah Peraturan Presiden. Hal ini berarti bahwa ketentuan dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau pun peraturan pemerintah sebagai peraturan perundang-undangan yang berada lebih tinggi di atasnya.

Secara asas hukum yang menyatakan peraturan yang lebih tinggi dapat mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferior*) dan ada pertentangan asas hukum lainnya yang menyatakan peraturan yang khusus dapat mengesampingkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*). Dengan pemberlakuan asas tersebut, maka ketentuan UU Pemerintah Daerah sesungguhnya tidak relevan untuk diterapkan dalam sistem Pemerintahan Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang mengacu pada ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.⁸⁶ Akan tetapi, PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, sebagai dasar hukum yang mengatur tentang lambang daerah

⁸⁶Hans Kelsen, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 100.

telah menentukan beberapa bentuk larangan dalam penggunaan bendera dan lambang daerah

Berdasarkan kontruksi hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pertentangan norma secara hierarki perundangan-undangan terkait dengan pembentukan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh sebagaimana amanat Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Pertentangan norma yuridis tersebut, adalah ketidaksesuaian bentuk bendera Aceh sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Selain itu, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh juga dianggap bertentangan dengan Pasal 250 UU Pemberintah Daerah dan Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Namun, yang menjadi dilema adalah, bahwa Gubernur Aceh dan DPRA terlanjur telah menyetujui secara bersama Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Oleh karena itu, perlu adanya rekontruksi regulasi mengenai lambang daerah yang lebih berkeadilan terkait pertentangan norma Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tentang Lambang dan Bendera Aceh dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah jo Pasal 250 UU Pemberintah Daerah jo Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. .

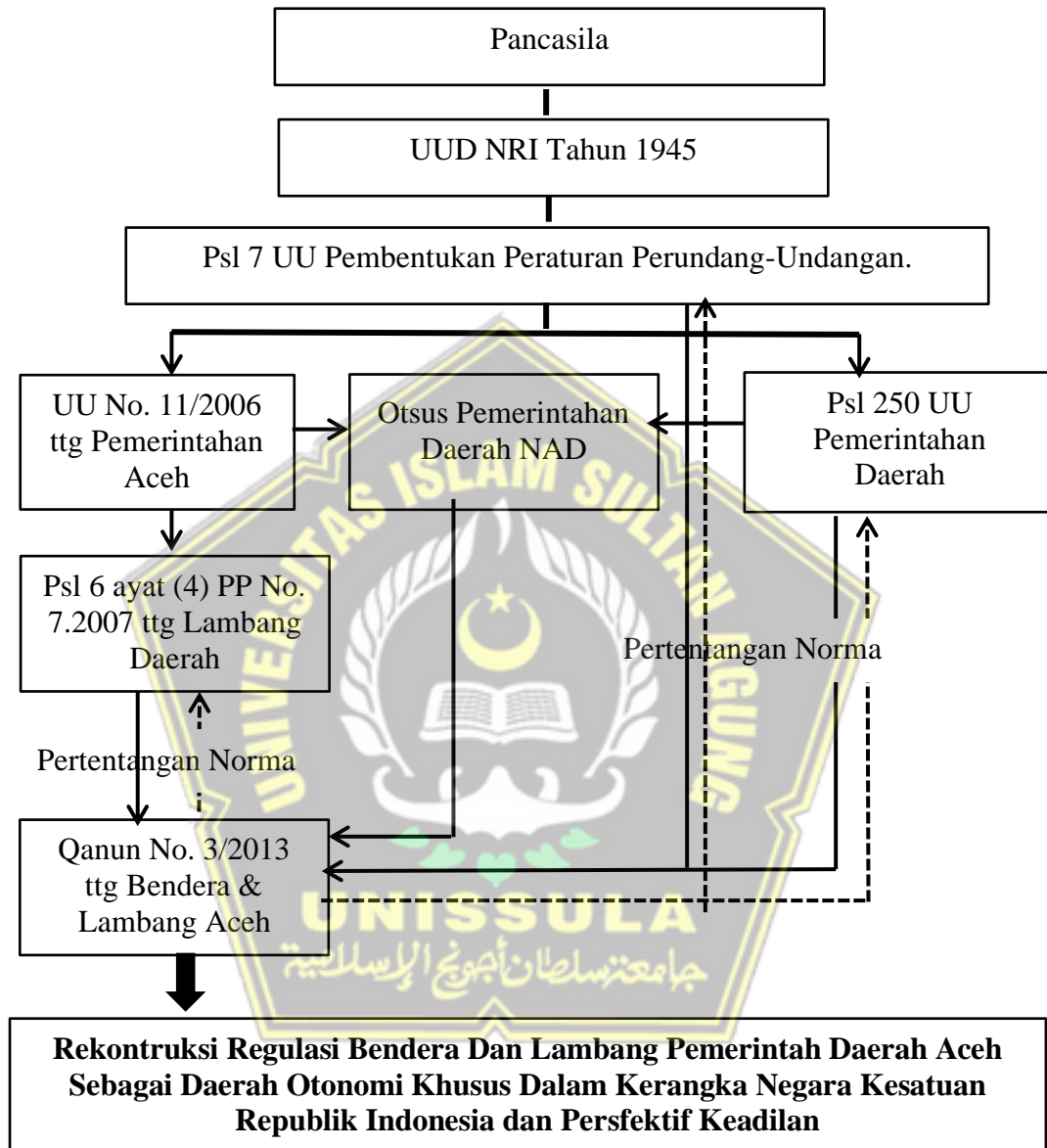
Rekontruksi regulasi bendera dan lambang daerah Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tentang Lambang dan Bendera Aceh yang mengalami benturan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) PP

No. 77/2007 tentang Lambang Daerah jo Pasal 250 UU Pemberintah Daerah *jo* Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dilakukan dengan cara melakukan sinkronisasi hukum dan harmonisasi hukum antara peraturan perundang-undangan yang ada. Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Aceh dapat dilihat dalam skema berikut di bawah ini:



Skema.1

Kerangka Berpikir



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian digunakan oleh peneliti untuk menentukan cara pandang yang akan diterapkan dalam melihat realitas sosial.⁸⁷ Di mana cara pandang tersebut akan mempengaruhi pemahaman dan tindakan peneliti sehingga menimbulkan interpretasi tertentu terhadap fenomena yang terjadi.

Paradigma merupakan suatu asumsi yang dipegang, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berfikir atau sebagai cara mendasar untuk mempersepsi, menilai dan melakukan tindakan terhadap sesuatu yang berkaitan dengan sesuatu yang secara khusus tentang visi realitas.⁸⁸ Sebagai penelitian kualitatif, maka paradigma penelitian disertai lebih relevan menggunakan paradigma kritis dan konstruktivisme, yaitu suatu paradigma yang tidak saja mencoba untuk menjelaskan sebuah realitas sosial, tetapi juga membongkar ideologi yang telah ada.⁸⁹ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka paradigma kritis digunakan untuk menganalisis secara yuridis kewenangan pemerintah daerah Aceh, khususnya kewenangan pemerintah daerah Aceh dalam membuat Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Paradigma konstruktivisme menurut Teguh Prasetyo, didalamnya mengalir teori-teori hukum yang lebih bersifat empiris, misalnya teori sistem hukum (*legal system theory*) yang dikembangkan Friedmaan, yang mendasari pada kajian empiris

⁸⁷Martono Nanang, 2014, *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 178

⁸⁸Lexy Moelong, 2004, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya, h. 49.

⁸⁹Muh. Tahir, 2011, *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*, Makassar : Universitas Muhammadiyah Makassar, h. 58

atau sosiologis.⁹⁰ Dalam kaitannya dengan penelitian disertasi ini, paradigma konstruktivisme digunakan untuk membangun suatu konsep ideal dalam merumuskan kembali kewenangan pemerintah daerah Aceh, khususnya kewenangan pemerintah daerah Aceh dalam membuat Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

2. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini termasuk pada jenis penelitian yuridis normatif. Sedangkan dilihat dari sifatnya, penelitian ini bersifat deskriptif, yakni penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁹¹ Penelitian ini bertujuan memberikan data yang seteliti mungkin dan memberikan gambaran yang sistematis dan menganalisa tentang kepastian hukum dan keberlakuan hukum Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

3. Metode Pendekatan

Penelitian ini termasuk pada jenis penelitian yuridis normatif. Oleh karena itu, dalam penelitian ini diutamakan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tentang pengaturan hukum Bendera dan Lambang Aceh menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, mengenai penggunaan Bendera dan Lambang Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh berdasarkan UU No. 11/2006 Tentang Pemerintahan Aceh, juga mengenai kepastian hukum dan

⁹⁰Teguh Prasetyo dan Abdul, Barkatullah. 2011, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 74-75.

⁹¹Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, JakartaI Rajawali Pers, h. 13

keberlakuan hukum dari ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dalam sistem Hukum di Indonesia. Selain pendekatan perundang-undangan, dalam penelitian ini juga menggunakan pendekatan asas-asas hukum dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.⁹²

Penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu suatu telaah terhadap unsur-unsur hukum (*gegevens van het recht*). Unsur-unsur hukum tersebut meliputi unsur idiel dan unsur riil. Unsur idiel mencakup hasrat susila dan rasio manusia. Sedangkan unsur riil mencakup manusia, kebudayaan (materiil) dan lingkungan alam, yang menghasilkan tata hukum.⁹³ Pada penelitian terhadap asas hukum (pendekatan konseptual/ *conceptual approach*), dalam hal ini dapat dilakukan dengan menggali dan mencari doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan pembahasan penelitian. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat pula ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁹⁴

4. Sumber dan Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini bersumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan, yang terdiri dari berbagai bahan hukum yang relevan.⁹⁵ Adapun bahan-bahan hukum yang dianggap relevan sebagai sumber data dalam penelitian ini meliputi:⁹⁶

⁹²*Ibid*, h. 14.

⁹³*Ibid*, h. 15,

⁹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, h. 178.

⁹⁵Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Press, h. 13

⁹⁶*Ibid*, h. 13-14

- a. Bahan hukum primer, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang, Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah, disertasi, disertasi, buku-buku, jurnal dan sumber internet.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan seterusnya.⁹⁷

5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen dilaksanakan dengan mencari bahan-bahan hukum yang dibutuhkan, diantaranya mencari dan mengumpulkan dokumen-dokumen penting yang dibutuhkan dan yang relevan dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya, dalam pengumpulan data sekunder yang menjadi sumber informasi dan data dalam penelitian ini, maka dilaksanakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan cara menelusuri dan mengumpulkan berbagai bahan-bahan hukum yang relevan,

⁹⁷Soerjono Soekanto, *Op.cit*, h. 13.

seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku, kamus dan bahan-bahan hukum yang diperoleh dari berbagai sumber lainnya.

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), lazim dilakukan dengan cara studi dokumentasi. Studi dokumentasi merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁹⁸

Prosedur pengambilan dan pengumpulan data penelitian diawali dari tahap persiapan. Pada tahap persiapan penulis mulai mengumpulkan beberapa data sekunder yang selanjutnya dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian. Setelah itu, akan dikonsultasikan kepada pembimbing demi tercapainya kesempurnaan hasil penelitian. Tahap

berikutnya dilaksanakan penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini dilakukan dengan cara melaksanakan studi dokumen, dengan mengumpulkan berbagai dokumen-dokumen yang diperoleh dari putusan pengadilan, dokumen-dokumen hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan penelitian yang menjadi objek kajian dan pembahasan penelitian.

⁹⁸Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 72.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensindisertifikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Tahap akhir dari analisis penelitian adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan metode berpikir yang digunakan adalah metode berfikir deduktif yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan adalah benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dan penelusuran promovendus dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada, didapati bahwa penelitian yang berkaitan dengan : **Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Aceh Sebagai Daerah Otonomi Khusus Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Perspektif Keadilan**, belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian disertasi yang relevan dengan penelitian yang sedang diteliti oleh promovendus saat ini. Beberapa penelitian disertasi terdahulu yang relevan, yang dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini :

Tabel. 1

Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu

No	Judul/Promovendus Disertasi	Permasalahan Disertasi	Disertasi Promendus
1	Implementasi Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2005-2008 , oleh Subur Wahono , mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana proses pembangunan perdamaian di Aceh dalam pengimplemension Kesepahaman (MoU) Helsinki di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2005-2008? 2. Bagaimana peran misi monitor Aceh dalam pembangunan perdamaian di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2005-2008? 	Rekontruksi Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Aceh Sebagai Daerah Otonomi Khusus Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Persfektif Keadilan.
2	Kedudukan Hukum Memorandum of Understanding Antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka Berkenaan dengan Otonomi Khusus Aceh . Oleh : Muhammad Ihsan , mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Penelitian Disertasi Tahun 2014..	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana status GAM dalam hukum internasional, daya ikat dan fungsi hukum MoU antara pemerintah RI dengan GAM? 2. Bagaimana kedudukan hukum MoU antara pemerintah RI dengan GAM berkenaan dengan otonomi khusus Aceh? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini belum berkeadilan? 2. Apa kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini? 3. Bagaimana rekontruksi regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini yang berbasis nilai keadilan?
3	Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota	<p>Penelitian disertasi ini mengkaji dan menganalisis tentang:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengapa pengaturan kewenangan 	

	<p>Dalam Menjalankan Asas Otonomi Daerah di Indonesia Berbasis Nilai Kesejahteraan, Oleh Hamidi, NIM : 10302000372, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Sultan Agung Semarang, 2023. .</p>	<p>pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan asas otonomi saat ini belum mewujudkan kesejahteraan?</p> <p>2. Bagaimana kelemahan kelemahan pengaturan pengaturan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan asas otonomi di Indonesia?</p> <p>3. Bagaimana rekontruksi pengaturan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan asas otonomi yang berdasarkan nilai kesejahteraan?</p>	
--	--	---	--

Sumber : Diolah dari beberapa penelitian terdahulu.

Berdasarkan ketiga penelitian disertasi tersebut di atas, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian disertasi yang sedang promovendus teliti. Persamaan dari ketiga penelitian disertasi terdahulu dengan penelitian promovendus adalah sama-sama membahas tentang tindak pidana pencucian uang. Namun jika dilihat dari topik judul dan substansi permasalahan yang diteliti terdapat perbedaan di antara ketiga penelitian terdahulu dengan penelitian disertasi yang promovendus lakukan.

J. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, terdiri dari beberapa subbab, yaitu : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Originalitas Penelitian.

BAB II Tinjauan Pustaka, terdiri dari beberapa subbab, yaitu : Pengertian Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus, Asas- Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah Dalam Menjalankan Otonomi Daerah

Bab III Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam Saat Ini Belum Berkeadilan..

Bab IV Kelemahan Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam Saat Ini.

BAB V Rekontruksi Regulasi Bendera Dan Lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam Saat Ini Yang Berbasis Nilai Keadilan.

Bab VI Penutup, terdiri dari tiga subbab, yaitu kesimpulan, saran dan implikasi kajian disertasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Negara dan Bentuk-Bentuk Negara

1. Pengertian Negara dan Istilah Negara

Negara dan konsep negara merupakan hal penting yang harus dipelajari dan diketahui dalam studi ilmu kenegaraan. Negara merupakan suatu organisasi pokok dan merupakan kekuatan politik, yang di dalamnya terdapat hubungan antara rakyat dengan penguasa, serta hukum yang mengaturnya.⁹⁹

Negara sebagai suatu organisasi mempunyai otoritas atau kekuasaan yang besar untuk mengatur rakyat demi terwujudnya kepentingan bersama. Berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya, negara bahkan dapat untuk memaksakan kekuasaannya kepada rakyat sebagai sarana untuk mencapai tujuan bersama. Tanpa adanya negara yang disepakati bersama oleh rakyat, maka akan menimbulkan kekacauan di tengah masyarakat. Namun sebaliknya, kedudukan negara sebagai pemegang kekuasaan, jika tidak diatur dengan hukum, dimungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan oleh penguasa, sehingga kehadiran justeru dalam hal demikian justeru akan banyak menyengsarakan rakyat.

Studi ilmu kenegaraan, untuk mempelajari lebih lanjut tentang negara dan konsep negara sebagai suatu istilah adalah hal yang penting. Sebab, konsep negara sebagai suatu istilah yang saat ini di gunakan di berbagai negara, meskipun menggunakan penyebutan yang berbeda-beda memiliki sejarah panjang, sehingga

⁹⁹Salman Maggalatung dan Nur Rohim Yunus, 2013, *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara, Aktualisasi Dalam Teori Negara Indonesia*, Bandung : Fajar Media, h. 21

negara dipahami sebagai suatu organisasi dan dalam tatanan hukum internasional dipandang sebagai subjek hukum.

Istilah negara merupakan terjemahan dari bahasa Belanda dan Jerman, yaitu suatu istilah "*sthat*". Dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah "*state*", sedangkan dalam bahasa Perancis disebut "*etat*". Perkembangan dan pertumbuhan ketiga istilah tersebut dimulai pada abad ke-15, di Eropa Barat di mana terdapat anggapan bahwa istilah "*sthat*", "*state*" dan "*etat*" adalah suatu istilah yang diturunkan dari bahasa latin, yaitu dari kata "*status*" atau "*statum*" yang merupakan pengertian yang abstrak, yang menunjukkan suatu keadaan yang tetap dan tegak.¹⁰⁰

Cicero, mengartikan kata "*sthat*", "*state*" dan "*etat*" sebagai "*station*" atau "*standing*" yang dihubungkan dengan kedudukan orang perorangan seperti dalam kata-kata "*Status Republicae*" atau "*Res-Publica*". Demikian kata ini kemudian diturunkan dan dicampuri dengan kata "*staat*" atau "*Etat*". Orang pertama yang menggunakan dan mengalihkan kata "*State*" dari kata "*Status*" adalah Niccolo Machiavelli, dalam bukunya yang termasyhur "*II principe*" atau sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "*The Prince*". Akan tetapi, walaupun Machiavelli sebagai orang yang pertama menggunakan dan mengalihkan kata kata "*State*" dari kata "*Status*" sebagai pengertian negara yang konkrit, bukanlah berarti bahwa pengertian negara ketika itu sama dengan pengertian negara yang ada saat sekarang ini. Negara di masa Machiavelli diartikan sebagai Negara

¹⁰⁰Sugianto, 2018, *Ilmu Negara : Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori Kenegaraan Di Indonesia*, Yogyakarta : Budi Utama, h. 1.

Kota atau Republik Kota, karena Italia ketika itu terbagi dalam negara-negara kota atau Republik Kota.¹⁰¹

Sesuai dengan perkembangan istilah “negara” sebagaimana diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah negara muncul dari suatu istilah yang berkembang di negara-negara Eropa, yaitu “*sthat*”, “*state*” dan “*etar*” yang kemudian dicampuri dengan kata Status yang oleh Niccolo Machiavelli diartikan sebagai negara. Namun demikian, istilah negara dalam pengertian yang diberikan Machiavelli tidaklah sama dengan istilah negara yang ada dan berkembang saat sekarang ini. Hal ini dikarenakan pada masa Machiavelli, negara masih melingkupi wilayah yang begitu kecil, yaitu terbagi dalam bentuk negara-negara kota.

Selanjutnya istilah Negara dikenal di berbagai belahan dunia. Di Cina sudah dikenal adanya negara dengan birokrasi yang terlatih sejak ribuan tahun lalu. Sementara itu di Eropa, dalam mana dipersepsikan sebagai lahirnya negara modern timbul sekitar empat atau lima ratus tahun sejak konsolidasi kerajaan-kerajaan Prancis, Spanyol dan Swedia.¹⁰²

Di Negara-negara Barat pada mulanya, bahkan hingga sekarang masih ada kesan bahwa Negara disamakan artinya dengan kerajaan. Ada beberapa istilah yang berkonotasi pada kerajaan seperti *Rijk*, *Reich*, dan Imperium. Kata *Rijk* (bahasa Belanda) dan *Reich* (bahasa Jerman) berasal dari perkataan dalam bahasa Latin yaitu *rex* yang artinya kerajaan. Hingga sekarang masih ada yang menggunakan

¹⁰¹ *Ibid*, h. 2.

¹⁰² Francis Fukuyama, 2005, *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*, Terjemahan: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Penerjemah: A. Zaim Rofiqi, Jakarta : Kerja sama Kedutaan Besar Amerika Serikat, Freedom Institute dan PT Gramedia Pustaka Utama, h. 1

perkataan ini. Misalnya untuk menamakan negara Perancis disebut *Frankrijk* atau *Frankreich*, padahal Perancis tidak lagi sebuah kerajaan, melainkan sudah menjadi republik. Ada pula yang mengartikan negara sama dengan raja. Hal itu tampak dari ucapan maharaja Louis XIV: *L'etat c'est Moi*.

Sementara itu, di Indonesia perkataan Negara telah dikenal sejak zaman purbakala. Dalam Bahasa Jawa Kuno kata “Negara atau Negoro” sama artinya dengan kerajaan, keraton, atau juga rakyat.¹⁰³ Dari segi etimologi, istilah “negara” berasal dari Bahasa Sansekerta yaitu : “nagari” atau “negara” yang berarti “kota”, yang sudah dipergunakan sejak abad V. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya penamaan Kerajaan Tarumanegara di Jawa Barat. Nama negara juga digunakan sebagai nama raja-raja terkenal seperti pada abad XIII kata negara digunakan untuk nama raja kerajaan Singosari ialah Kertanegara; raja Jayanegara dan Rajasanegara sebagai raja kerajaan Majapahit pada abad XIV.

Pada tahun 1365 istilah “negara” dipakai sebagai penamaan kitab Majapahit yang sangat termasyur “Negara Kertagama” oleh Mpu Prapanca di masa itu bertujuan untuk menggambarkan keadaan pemerintahan Majapahit. Istilah negara juga digunakan untuk penyebutan suatu persekutuan hidup dalam wilayah negara Indonesia seperti *nagari* di Sumatra Barat, dan di Jawa disebut *Desa mawa cara*, *negara mawa tata*. Jadi, istilah “negara” sudah dipakai terlebih dahulu di Indonesia jauh sebelum bangsa Eropa.

Negara (modern) dalam istilah maupun pengertiannya, sesungguhnya tumbuh dan berkembang secara evolusi berabad-abad. Istilah negara baru lahir pada abad

¹⁰³ E. Utrecht, 1998, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Ichtiar, h. 288.

ke XVI.¹⁰⁴ Di mana sejak saat itu kata “negara” diterima sebagai pengertian yang menunjukkan organisasi bangsa yang bersifat teritorial (kewilayahan) dan mempunyai kekuasaan tertinggi, yang perlu ada untuk menyelenggarakan kepentingan bersama dan mencapai tujuan bersama, sejak itu kata “negara” ditafsirkan dalam berbagai arti antara lain sebagai berikut:

- a. Negara dipakai dalam arti penguasa, yaitu orang yang melakukan kekuasaan tertinggi atas persekutuan rakyat yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah tertentu;
- b. Negara dipakai dalam arti persekutuan rakyat, yaitu suatu bangsa yang hidup di suatu daerah, dengan di bawah kekuasaan tertinggi menurut kaidah-kaidah hukum yang sama.

Berdasarkan pandangan sarjana dan ahli mengenai istilah negara yang telah dikemukakan di atas, maka pengertian negara dapat dibedakan menjadi dua yaitu : dalam arti formal dan materil. Dalam arti formal, negara adalah suatu organisasi kekuasaan dengan suatu pemerintahan pusat. Negara diartikan sebagai pemerintah (*staat-overheid*).

Karakteristik negara yaitu kewenangan pemerintah untuk menjalankan paksaan fisik secara legal. Dalam pengertian ini, negara selalu merupakan organisasi kekuasaan yang mencakup seluruh wilayah, bangsa dan pemerintahannya. Sedangkan dalam arti materil, negara diartikan sebagai suatu masyarakat (*staat-gemenschaap*) atau negara sebagai persekutuan hidup. Di sini negara sebagai suatu wadah bersekutu orang-orang sebagai suatu kawan-berkawan,

¹⁰⁴*Ibid*, h. 289.

sebagai suatu keluarga. Sesuai pendapat Plato, yang menyatakan bahwa “negara sebagai suatu ikatan orang-orang yang memiliki kepentingan yang sama di dalam suatu wilayah tertentu. Dalam arti material, negara dipandang sebagai institusi sosial, sehingga sebagai salah satu institusi daripada institusi-institusi lain dalam suatu masyarakat”.¹⁰⁵

Pengertian negara secara formal dan material tersebut tampak pula dianut dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa negara diartikan sebagai:¹⁰⁶

- a. organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat; dan
- b. kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintahan yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.

Sebagai perbandingan pengertian negara dalam Kamus Bahasa Indonesia, maka dikemukakan di sini pengertian negara berdasarkan *Black's Law Dictionary* bahwa kata *state* diberikan pengertian sebagai berikut:¹⁰⁷

- a. *The political system of a body of people who are poilitically organized; the system of rules by which jurisdiction and authority are exercised over such a body of people.*
- b. *An institution of self-government within a larger political entity.*

¹⁰⁵B. Hestu Cipto Handoyo. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yokyakarta: Cahaya Atma Pustaka, h. 17

¹⁰⁶Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, h. 685.

¹⁰⁷Bryan A. Gerner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson, West, h, 1443.

Selain pengertian di atas, terdapat berbagai pendapat dari para sarjana/ahli tentang definisi negara antara lain:

- a. Aristoteles (salah seorang pemikir negara dan hukum zaman Yunani Kuno, 384 – 322 SM), mengatakan negara adalah merupakan suatu kesatuan masyarakat persekutuan daripada keluarga dan Desa/kampung yang bertujuan untuk mencapai kebaikan yang tertinggi bagi umat manusia.¹⁰⁸
- b. Marsilius (Pemikir negara dan hukum abad pertengahan, 1280-1317). Negara adalah suatu badan atau organisme yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian.¹⁰⁹
- c. Logemann, dalam bukunya *Staatrecht Van Nederlands Indie* Negara adalah adalah organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. (*De staat is teen matschapelijke organisatie die tot doel heft om mit haar gezag een bepalqe samenliving te ordenen en te verzor gen*).¹¹⁰
- d. Woodrow Wilson, menyatakan bahwa negara adalah rakyat yang terorganisir untuk hukum dalam wilayah tertentu.¹¹¹

2. Bentuk-Bentuk Negara

¹⁰⁸Soehino, 2010. *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, h. 24.

¹⁰⁹*Ibid*, h. 64.

¹¹⁰M. Solly Lubis, 2014, *Ilmu Negara*, Bandung : Mandar Maju, h. 1.

¹¹¹C. F. Strong, 2014, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan: SPA Teamwork, Bandung : Nusamedia, h. 7.

Dalam kepustakaan Indonesia dikenal adanya istilah bentuk negara dan bentuk pemerintahan, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal istilah *staatsvormen*. Dalam bahasa Indonesia kata *staat* diartikan sebagai negara, sedangkan *forme* atau *vorm* berarti bentuk. Dengan demikian *staatsvormen* diartikan sebagai bentuk negara.

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Menurut Sri Soemantri sebaiknya menggunakan kata Negara Kesatuan sebagai bentuk negara, dan Republik serta Monarkhi sebagai bentuk pemerintahan.¹¹² Pemakaian “bentuk” itu ada kalanya dihubungkan dengan pengertian kesatuan dan federasi, sedangkan dalam hal lain pemakaian itu ditujukan kepada pengertian republik. Untuk mencegah terjadinya salah pengertian maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah bentuk yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi.¹¹³

Beberapa bentuk negara yang ada dan berkembang di dunia dapat dibedakan sebagai berikut :

a. Negara Kesatuan

Ada beberapa definisi yang diajukan oleh beberapa ahli mengenai bentuk negara kesatuan, antara lain:¹¹⁴

¹¹²Sri Soemantri,” 1984, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 1945*”, dalam Padmo Wahyono, *Masalah- masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta : Ghalia Indonesia, h. 140.

¹¹³Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, h. 166.

¹¹⁴Ni’matul Huda, 2019, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusa Media, h. 28.

- 1) Fred Isjwara mengatakan negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*Union*), maupun kesatuan (*unity*).
- 2) Daud Busroh menyebutkan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari negara bagian, seperti halnya pada negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.
- 3) L.J Van Apeldorn mengatakan bahwa suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat. Propinsi-propinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, propinsi-propinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Soehino menyebutkan negara kesatuan disebut negara *Unitaris*. Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara.¹¹⁵

Ciri-ciri dari negara kesatuan yang membedakannya dengan negara serikat/federal adalah:¹¹⁶

¹¹⁵Soehino, *Ilmu Negara...*, *Op.cit*, h. 224.

¹¹⁶Muhammad Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta : UII Press, h. 37

- 1) Kedaulatan tertinggi ada pada pemerintah pusat.
- 2) Penyerahan suatu kekuasaan atau kewenangan kepada suatu pemerintahan lokal hanya dapat dilaksanakan atas kuasa Undang-Undang yang dibuat oleh badan legislatif nasional.
- 3) Tidak ada satuan yang lebih rendah yang mempunyai sifat *staat*.

Dengan ciri-ciri tersebut pada negara kesatuan pada hakekatnya semua urusan pemerintahan berada pada pemerintah pusat, tetapi urusan tersebut dapat diserahkan atau didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah melalui kuasa undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif pusat. Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: 1) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dan 2) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.¹¹⁷

Pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, maka segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, maka penyelenggaraan pemerintahan diserahkan pada daerah-daerah otonom, dalam hal ini daerah otonom diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.¹¹⁸

Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah¹¹⁹ negara-negara yang seluruh kekuasaan dipusatkan pada suatu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara

¹¹⁷Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op. cit. h. 28.

¹¹⁸*Ibid*, h. 31

¹¹⁹*Ibid*. h. 29.

pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Dengan kata lain, Pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.

b. Negara Serikat/Federal

Negara federal dilihat asal-usulnya kata “federal” berasal dari bahasa Latin *Feodus* yang artinya liga. Model negara federal berangkat dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal dibentuk oleh sejumlah negara bagian atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada diri masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu, kemudian bersepakat membentuk suatu federal. Negara dan wilayah pendiri federal itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.¹²⁰

c. Negara Konfederasi

Menurut L. Oppenheimer suatu konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan intern dan ekstern bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara-negara itu. Negara-negara anggota konfederasi disebut “negara anggota”.

3. Pembagian Kekuasaan (*Distribution of Power*) Dalam Negara Kesatuan

¹²⁰ *Ibid.* h. 33.

Sebagian besar negara sekarang ini merupakan negara hukum konstitusional artinya menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dijadikan landasan bagi pembentukan hukum di bawahnya. Salah satu ciri konstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan atau (*separation of power*), agar kekuasaan tidak menumpuk pada salah satu kekuasaan yang dapat menimbulkan kekuasaan yang absolut. Dalam konstitusi Amerika Serikat istilah pembagian kekuasaan digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian yang menurut Arthus Mass disebut sebagai *teritorial division of power*. Sedangkan istilah pemisahan kekuasaan dipakai dalam konteks pemisahan kekuasaan di pemerintah federal, yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹²¹

Menurut Miriam Budiardjo pembagian kekuasaan secara *vertikal* ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.¹²² Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pembagian kekuasaan ada yang *vertikal* dan *horizontal*. Dalam konteks yang *vertikal* adalah pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan atasan dan kekuasaan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam negara federal (*federal state*) atau pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan (*Unitary state*).¹²³

¹²¹Jimly Asshiddiqie, 2017, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Konstitusi Press., h. 19.

¹²²Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, h. 267

¹²³Jimly Assiddiqie. *Pengantar Hukum...*, *Op.cit.* h 20.

Prinsip dasar negara demokrasi modern selalu menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan atau lembaga. Menurut Moh. Mahfud MD, pembagian kekuasaan ada dua (2) macam, yakni pembagian secara *horizontal* dan pembagian secara *vertical*. Pembagian kekuasaan yang horizontal adalah pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pembagian kekuasaan ke dalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pembagian kekuasaan negara *vertical* melahirkan bentuk negara, yaitu: negara kesatuan yang membagi kekuasaan antara pusat dan daerah; dan negara federasi yang membagi kekuasaan antara negara federal dan negara bagian.¹²⁴

C.F. Strong memasukkan kategori negara konstitusional modern dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state; eenheidstaat*), negara federal (*federal state; bondstaat; bundestaat*) dan negara konfederasi (*confederation; staattenbund*).¹²⁵ Jimly Asshiddiqie, membedakan bentuk negara modern dalam empat bentuk, yaitu negara kesatuan (*unitary state; eenheidstaat*); negara federal (*federal state; bondsstaat*); negara konfederasi (*confederation; staatenbond*); dan negara suprastruktural (*superstate, seperti Uni Eropa*).¹²⁶

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana seluruh kekuasaan hanyalah satu, yaitu berada pada pemerintah pusat yang

¹²⁴Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Pustaka LP3ES, h. 221

¹²⁵C.F. Strong, 2009, *Modern Political Constitution*, Jakarta : Nusa Media, h. 61

¹²⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum...*, *Op.cit*, hlm, 282.

mengatur seluruh daerah. Sebaliknya Negara serikat (*federasi*) ialah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.¹²⁷

Abu Daud Busroh mengemukakan bahwa Negara Kesatuan disebut juga negara *unitaris*. Ditinjau dari susunannya, Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara *federasi*, melainkan negara itu sifatnya tunggal; artinya, hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.¹²⁸

C. F. Strong memahami Negara Kesatuan sebagai bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Oleh karena konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan

¹²⁷C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2004, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Cetll, Jakarta : PT. Pradnya Paramita, h. 135.

¹²⁸Abu Daud Busroh, 1993, *Ilmu Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, h. 64-65

legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.

Berkenaan dengan ciri-ciri dari Negara Kesatuan, menurut Strong terdapat 2 (dua) ciri mutlak yang melekat pada Negara Kesatuan, yaitu:¹²⁹ *Pertama*, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi warga negara dalam Negara Kesatuan harus merasa adanya satu pemerintahan.

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara Negara Kesatuan dan Negara *federal*. Pada Negara Kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di Negara Kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/kekuasaan terbatas atau *limitatif*. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada Negara Kesatuan dan Negara *federal*, bahkan dalam perkembangan dewasa ini, pada negara-negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*.

Di Negara *federal*, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi Negara *Federal*. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan

¹²⁹Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, Op.Cit, hlm. 140-142

menjadi terbatas (*limitative*) dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*).¹³⁰

Berkenaan dengan konsep Negara Kesatuan, Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa :

Dalam Negara Kesatuan kekuasaan negara terbagi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli berada di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Berbeda dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri dan secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang telah disepakati oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.¹³¹

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada Negara Kesatuan adalah

: 132

- a. *Pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi, terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan.
- b. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal.
- c. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang diahlihan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.

¹³⁰Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, h. 71

¹³¹Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Buana Ilmu Populer, h. 282

¹³²Shahid Javed Burki, Guilermo E, Perry, William R. Dilinger, *Beyond The Centre: Decentralizing The State*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Op.cit.*, hlm. 71-72.

Negara Kesatuan dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu: ¹³³
Pertama, Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan, dalam Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom. Sebagaimana ditegaskan Moh. Mahfud MD, Negara Kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentralisasi dan dekonsentrasi. Sehingga daerah-daerah mendapatkan hak yang datang dari atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi. ¹³⁴

Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (rules) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan otonomi. ¹³⁵ Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu *condition sine quo non* dalam negara tersebut. Pada negara yang berbentuk kesatuan pembagian kekuasaan secara vertikal

¹³³Abdurrahman, et.all. 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta : Media Sarana Press, h. 56.

¹³⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op,Cit.*, hlm. 221.

¹³⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 55

menurut Mahfud MD disebut dengan istilah pemencaran kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.¹³⁶

Hakekatnya desentralisasi dapat dibedakan menurut karakteristiknya, yaitu:¹³⁷

- a. Desentralisasi teritorial, penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit organisasi yang lebih rendah berdasarkan aspek kewilayahan;
- b. Desentralisasi fungsional, penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan wewenang untuk menyelenggarakan suatu urusan pemerintahan dari pemerintah yang lebih tinggi kepada unit-unit yang lebih rendah berdasarkan aspek tujuannya;
- c. Desentralisasi politik, pelimpahan wewenang yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat;
- d. Desentralisasi budaya, pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri;
- e. Desentralisasi ekonomi, yaitu pelimpahan wewenang dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi;
- f. Desentralisasi administratif, yaitu pelimpahan sebagian kewenangan kepada unit pemerintahan, pengertiannya identik dengan dekonsentrasi.

Dalam konteks pembagian kekuasaan Indonesia memilih bentuk negara kesatuan yang didalamnya terselenggara mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembang keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Negara kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan dan bantuan yang diberikan Pemerintah Pusat.¹³⁸

¹³⁶ Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 186.

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum...*, *Op.Cit.* hlm. 28-29.

¹³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.cit.*, hlm. 47.

Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, mengatur tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terakhir dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 menjadi Undang-Undang Cipta Kerja. (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) adalah sebagai aturan pelaksana dari ketentuan konstitusional yang tercantum dalam UUD NRI tahun 1945, mengatur adanya asas pembagian kekuasaan di Indonesia dengan tiga asas yakni asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.¹³⁹

Desentralisasi merupakan prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya. Prinsip ini mengacu pada fakta adanya *span of*, di mana kedudukan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan pembantuan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal wilayah tertentu. *Control* dari setiap organisasi, sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara bersama-sama.¹⁴⁰

Konsep desentralisasi menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintahan lokal dan menunjukkan pendelegasian atau devolusi kewenangan

¹³⁹Lihat Pasal 1 ayat (6, 8 dan 11) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁴⁰Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah...Op.Cit*, hlm. 45.

pembuatan keputusan kepada pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.¹⁴¹

Istilah tugas pembantuan merupakan terjemahan dari *Medebewind* yang merupakan pelaksanaan peraturan yang dibentuk oleh kekuasaan yang lebih tinggi untuk dilaksanakan oleh yang lebih rendah. Ateng Syafrudin menggunakan istilah tugas pembantuan dengan asas pengikutsertaan yang artinya mengikutsertakan pemerintah daerah secara bergotong royong melaksanakan tugas pemerintah pusat.¹⁴² Tugas pembantuan pada hakekatnya wewenang utama masih pada pemerintah pusat, tetapi daerah otonom diberikan wewenang untuk membantu pelaksanaannya.¹⁴³

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Arti kata otonomi berasal dari *Outo* = sendiri, *Nomes* = pemerintahan. Otonomi menurut Amrah muslimin, berarti pemerintahan sendiri.¹⁴⁴ Otonomi dapat diartikan sebagai suatu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya yang berarti kata kunci dari otonomi daerah adalah kewenangan, seberapa besarkah kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam menginisiatifkan kebijaksanaan,

¹⁴¹ HAW. Widjaja, 2014, *Titik Berat Otonomi Daerah, Pada Daerah Tingkat II*, Jakarta : Raja Grafindo, h. 13.

¹⁴² Ateng Syarifudin, 2006, *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Citra Media, h. 45.

¹⁴³ Jimmi Mohammad Ibrahim, 1992, *Prospek Otonomi Daerah*, Semarang : Dahara Prize, Semarang, h. 53.

¹⁴⁴ HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Daerah...*, *Op.cit*, h. 3

mengimplementasikannya dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi. Otonomi bukan merupakan hak akan tetapi lebih merupakan kewajiban bagi daerah. Otonomi secara sempit diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam arti luas adalah berdaya, jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.¹⁴⁵

Secara yuridis normatif, pengertian Otonomi daerah menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁶

Kata mengurus dan mengatur dalam pemberian otonomi pada daerah dapat dibedakan, yaitu mengurus berarti fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh pihak eksekutif daerah yaitu kepala daerah, sedangkan mengatur berarti fungsi pengaturan yang dijalankan oleh pihak pembuat peraturan daerah yaitu legislatif yang dipegang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kesemuanya merupakan fungsi pemerintahan daerah itu sendiri baik propinsi maupun kabupaten.¹⁴⁷ Dengan demikian, otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

¹⁴⁵Syaukani, H. R, et.al, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 23

¹⁴⁶Lihat, Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁷Inu Kencana Syafie. 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, h. 111.

Berdasarkan pada skema berpikir di atas, maka otonomi daerah dapat dipahami sebagai suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global dengan cara meningkatkan peran masyarakat, menumbuhkan kreativitas, menggali potensi melalui pengembangan sistem demokrasi.

Salah satu misi untuk mewujudkan visi bangsa Indonesia masa depan adalah perwujudan otonomi daerah dalam rangka pembangunan daerah. Namun dalam rangka mewujudkan otonomi daerah tersebut, otonomi daerah haruslah dilaksanakan berdasarkan otonomi yang secara luas, nyata (*riil*), dan bertanggung jawab.¹⁴⁸

Otonomi secara luas memiliki maksud memberikan kebebasan kepada daerah tersebut untuk benar-benar menjalankan urusan rumah tangganya sendiri dan mengembangkan serta mengoptimalkan seluruh potensi yang ada di daerahnya tersebut guna mendapatkan pendapatan asli daerah yang lebih baik, tetapi harus tetap menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan otonomi secara nyata (*riil*) memiliki maksud daerah dalam menjalankan dan mengembangkan daerahnya tersebut haruslah berdasarkan kebutuhan dan kemampuan yang ada di daerahnya tersebut dan haruslah sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah tersebut, dan otonomi secara bertanggung jawab

¹⁴⁸Rahardjo Adisasmita. 2014, *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, h. 119.

memiliki maksud walaupun daerah tersebut diberikan kebebasan dalam menjalankan sendiri urusan pemerintahannya dan mengembangkan seluruh potensi yang ada di daerahnya tersebut tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah harus tetap bertanggung jawab kepada masyarakat melalui dewan perwakilan rakyat daerah.

Pemerintahan daerah dalam menjalankan tugasnya mempunyai hak dan kewajiban daerah, sebagai berikut:¹⁴⁹

- a. Hak Daerah dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah dan mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah, mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Kewajiban Daerah dalam melaksanakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban : melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, mengelola administrasi kependudukan dan kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, otonomi daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh pemerintah daerah, di mana masing-masing pemerintah daerah memiliki hak dan kewajiban yang harus ditaati dan dijalankan. Oleh karenanya, agar penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya, antara hak dan kewajiban haruslah dilaksanakan secara proporsional.

¹⁴⁹HAW. Widjaja. 2013, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press, h. 173.

2. Dasar Konstitusional dan Perkembangan Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebenarnya konsep yang sudah tidak asing lagi di Indonesia. Sejak masa Hindia Belanda sejatinya telah mencoba melaksanakan pemerintahan dengan sistem desentralisasi dan otonomi. Hal ini ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Desentralisasi 1903 (*Desentralisatie Wet 1903*). Ketentuan tersebut selain dimaksudkan oleh pemerintah kolonial Belanda sebagai landasan yuridis formal bagi daerah-daerah untuk mengatur ikhwal rumah tangganya sendiri, juga untuk membagi daerah-daerah otonom yang mereka kuasai itu menjadi *gewest* (semacam pemerintahan propinsi), *regenschaap* (semacam pemerintahan).

Sistem politik dan sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan setelah kemerdekaan, yakni melalui salah satu Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, di mana sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem desentralistik. Dasar konstitusional ini kemudian menjadi acuan dalam merumuskan dan membentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Namun, implementasi otonomi daerah melalui dasar hukum ini di awal kemerdekaan mengalami berbagai kendala, terutama terkait pergulatan mencari makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, yang behadapan dengan persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa, serta tradisi lokal.

Berselang tiga tahun sejak disahkan Undang-Udnang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Daerah, pemerintahan kemudian menerbitkan dan mensahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok

Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Ketentuan undang-undang ini memberi ruang gerak otonomi yang lebih luas dibanding sebelumnya. Guna menghidupkan pemerintahan lokal dan kesatuan sosial, dibentuk daerah tingkat III yang satuannya dapat berupa desa atau satuan yang setingkat.

Perkembangannya, guna mencegah menguatnya daerahisme, propinsialisme, dan merupakan kontrol pusat, pemerintah kembali menerbitkan dan mensahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Ketentuan undang-undang ini mulai mengatur kedudukan antar pusat dan daerah secara lebih seimbang dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat timbulnya ketegangan di tengah masyarakat terkait konflik ideologi dan politisasi massa yang dimotori PKI, kemudian mendorong pemerintah untuk menerbitkan dan mensahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, sampai pada akhirnya terjadinya kudeta berdarah yang dipelopori oleh PKI.

Bertolak dari berbagai kebijakan desentralisasi pasca kemerdekaan itu, diskursus otonomi daerah terus berkembang dari waktu ke waktu. Tampaknya kebijakan otonomi daerah pasca kemerdekaan terus berbolak balik arah, yang dimulai dari desentralisasi administrasi yang menekankan efisiensi ke desentralisasi politik yang menekankan aspek demokrasi. Realitas ini tentu dipengaruhi oleh situasi sosial dan politik yang berkembang serta pandangan dan konsepsi politik penguasa dan kekuatan politik pendukungnya.

Ketika kekuasaan beralih dari rezim Orde Lama ke tangan Orde Baru, otonomi daerah kemudian menjadi konsep yang sangat sulit untuk diterapkan. Selama rezim tersebut, pemerintah dalam mengakomodir gejolak kebinekaan justru dengan cara-cara yang tidak akomodatif. Berbagai kebijakan pemerintahan tentang otonomi daerah yang diterapkan pada masa Orba, baik berupa Undang-Undang (UU) maupun Peraturan Pemerintah (PP), pada dasarnya tidak dimaksudkan agar otonomi daerah dapat diwujudkan. Tetapi bagaimana meredam gejolak tuntutan otonomi dengan menitikberatkannya pada Pemda Tingkat II, sehingga otonomi yang diterapkan hanya sebatas slogan-slogan. Kebijakan pusat dinilai sebagai keputusan sepihak yang implikasinya harus dipikul sendiri oleh daerah. Hal ini tentunya sangat ironis karena makna atau konsep otonomi belum dipahami dengan baik.

Selanjutnya berselang 19 (sembilan belas) tahun kemudian, dengan mengusung simbol Orde Baru, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Kehadiran Undang-Undang tersebut dapat dikatakan tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas daerah, dan memang didesain untuk mengendalikan daerah.¹⁵⁰

Keadaan tersebut menurut Siti Zuhro, berakibat terhadap beberapa hal, yaitu:

151

¹⁵⁰ Frans M. Parera, et. al., 1999. *Demokratisasi dan Otonomi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, h. 159-160.

¹⁵¹ Siti Zuhro, 2004, *Konflik dan kerjasama antar daerah: studi kasus pengelolaan hubungan kewenangan daerah dan antar daerah di Jawa Timur, Bangka Belitung dan Kalimantan Timur*, Jakarta : LIPI, h. 69

- a. Pertama, otonomisasi yang semestinya mampu mengurangi kecenderungan sentralisasi kekuasaan, ternyata justru semakin memperkuat dominasi pusat terhadap daerah. Dalam hal ini daerah sangat tergantung pada pusat, baik dari segi dana maupun program pembangunan daerah.
- b. Kedua, institusi demokrasi di daerah seperti DPRD sengaja tak di fungsikan dan tak diperankan. Sebaliknya, institusi ini diperlakukan sebagai pemerintah daerah. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tidak hanya mengaburkan fungsi dan peran kedua lembaga tersebut, tetapi juga telah menciptakan hancurnya sistem kontrol terhadap kinerja pemerintah daerah.
- c. Ketiga, daerah-daerah yang memiliki kekayaan alam yang melimpah merasa daerahnya dijadikan sasaran eksploitasi pusat. Dalih demi pemerataan yang sering didengungkan, hanya sebatas slogan semata. Karena pemerintah pusat telah mengelolanya menjadi bantuan pembangunan untuk kepentingan *status quo*.

Hadirnya otonomi daerah sejatinya merupakan upaya pemerintahan dalam memberikan jawaban atas tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini persoalan desentralisasi berkaitan, maka erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Di samping itu, upaya *empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.

Hal ini selaras dengan gagasan Logemann sebagaimana dikutip oleh E. Koswara yang memberikan definisi konsep otonomi sebagai, “kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, yang berarti juga memberikan kesempatan kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak

merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri.¹⁵²

Dasar pemikiran semacam itulah yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang lahir seiring terjadinya gelombang reformasi dan demokratisasi di Indonesia. Dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang Pemda, maka Indonesia memasuki tahapan baru dalam sistem pemerintahannya. Di mana desentralisasi dan otonomi yang nyata diharapkan menjadi solusi yang tepat untuk berbagai persoalan yang ada di daerah. Asumsi dasar desentralisasi yaitu mendekatkan pelayanan dengan rakyat.

Penerapan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka diharapkan pelayanan publik menjadi lebih mudah untuk direalisasikan, mengingat adanya kedekatan antara penyedia layanan dan pengguna layanan. Terlebih lagi mengingat bentuk negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sulit dijangkau dan setiap wilayah memiliki karakteristik yang sangat berbeda.¹⁵³

Di tengah-tengah pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemda, maka tuntutan untuk melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 semakin menguat. Hal tersebut dikarenakan krisis kepercayaan oleh sebagian besar elemen masyarakat terhadap profil pimpinan nasional. Pemerintah dan parlemen kemudian melahirkan suatu kesepakatan untuk melakukan proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan dalam empat tahap (1999-2002). Landasan atau jiwa

¹⁵²E. Koswara, 2002, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, Jakarta : LP3ES, h. 59.

¹⁵³Pheni Chlmid, 2005, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik*, Jakarta : Kemitraan, h. 27.

pelaksanaan pemerintahan daerah setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan yang mendasar mengenai penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk didalamnya mengenai landasan pelaksanaan pemerintahan daerah.¹⁵⁴

Ada beberapa alasan rasional tentang urgensi otonomi daerah bagi Indonesia, yaitu :

- a. Pertama, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Sejumlah persyaratan juga harus dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, saat ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi.
- b. Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara nation state (negara bangsa) yang sudah lama di bangun. Sehingga otonomi merupakan upaya mengembalikan harkat, martabat dan harga diri masyarakat Indonesia di daerah yang selama puluhan tahun termarginalkan.
- c. Ketiga, pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun hanya dengan memperkuat elite politik nasional.
- d. Keempat, keadilan. Desentralisasi dan otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.¹⁵⁵

Prasyarat utama dalam mengimplementasikan desentralisasi dan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat. Sehingga, dalam proses pembangunan daerah mulai dari tahap perencanaan hingga pengawasan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi

¹⁵⁴Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan...*, *Op.cit.*, h. 162-163.

¹⁵⁵Syaukani, dkk., *Op.cit.*, h.36-45

dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan.¹⁵⁶

Dalam tataran praktis, otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan dihadapkan pada masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutananya (*demanding community*).¹⁵⁷

Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah mengubah secara mendasar dan radikal konsepsi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan ada yang menyebut kebijakan ini sebagai *big bang policy*, karena merupakan koreksi atas praktik pemerintahan yang menitikberatkan pada desentralisasi administrasi ketimbang desentralisasi politik. Dalam implementasinya, tampaknya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemda menimbulkan banyak masalah. Beberapa diantaranya yaitu, terkait hubungan pusat-daerah-desa, kewenangan antar pusat-daerah-desa, hubungan

¹⁵⁶Pheni Chlmid, *Op. cit.*, h. 70.

¹⁵⁷Mardiasmo, 2007, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta : : Penerbit Andi, h, 11

antara propinsi dengan kabupaten/kota dan desa, fungsi DPRD, hubungan DPRD dengan masyarakat, serta beberapa persoalan lain. Berbagai persoalan ini timbul tentu disebabkan, pertama, adanya kekurangan yang terdapat pada kerangka hukum yang menjadi landasan yuridisnya; kedua, karena kekurangpahaman para pelaku dan masyarakat atas konsep dan teori *local government* (pemerintahan daerah, dan daerah otonom) itu sendiri.

Pasca reformasi, kemudian dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD NRI Tahun 1945, di mana Pasal 18 merupakan salah satu pasal yang termasuk dirubah dalam UUD NRI Tahun 1945. Perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. kaidah Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamanademen diperluas dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung didalamnya turut berubah.

Sesuai amanat konstitusi, pasaca amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka kemudian, pemerintah melakukan evaluasi yang mendasar terhadap Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya. Setelah dilakukan evaluasi, maka kemudian pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004 tentang Pemda) sebagai landasan hukum pemerintahan daerah yang baru menggantikan UU No. 22/1999 tentang Pemda. Namun, UU No. 32/2004 tentang Pemda yang menjadi dasar hukum pemerintahan daerah dalam implementasinya selama kurun waktu kurang lebih hampir 8 tahun, belum menunjukkan hasil yang menggembirakan dan masih perlu untuk dilakukan revisi dan penyempurnaan.

Menurut Syarif Hidayat, setidaknya terdapat tiga (3) point yang dapat dijadikan benang merah problematika implementasi satu dasawarsa desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:¹⁵⁸

- a. Pertama, relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia mengalami kecenderungan kembali ke kutub sentralisasi. Hal ini karena UU No. 22/1999 tentang Pemda yang mencoba menggeser ke kutub desentralisasi yang diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemda, justru cenderung mengembalikan ke posisi sentralisasi.
- b. Kedua, realitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah juga harus diletakkan dan dipahami dalam konteks pergeseran relasi negara-masyarakat pasca Orde baru.
- c. Ketiga, realitas implementasi desentralisasi dan otonomi daerah juga harus dipahami dan dimaknai dalam konteks bias reformasi yang berlangsung di Indonesia satu dasawarsa terakhir.

Pasca diterbitkannya UU No.32/2004 tentang Pemda, telah memberikan peluang pembentukan daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 32/2004 tentang Pemda, bahwa pembentukan daerah otonom didasarkan pada pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggarakannya otonomi daerah. Mengenai masalah teknis pembentukan daerah otonom diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan dan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah *junto* Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

¹⁵⁸Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah," *Jurnal Prisma*, Vol. 29, No. 2, Oktober (2010), h. 17-18.

Namun maraknya pembentukan daerah otonom pasca diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemda, oleh sebagian kalangan, khususnya kalangan akademisi dianggap telah “kebablasan” dalam mengimplementasikan UU No. 32/2004 tentang Pemda sebagai dasar hukum dalam menjalankan otonomi daerah. Oleh sebab itu, daerah harus dan perlu untuk diingatkan dan dikembalikan pada bingkai yang semestinya, yaitu dengan cara upaya perbaikan dan penyempurnaan konsep maupun mekanisme implementasi dari penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri.

Di sisi lain, pemerintah pusat juga dinilai masih “setengah hati” dalam mendukung pengimplementasian dari sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Oleh sebab itu, dituntut adanya kesadaran untuk melakukan introspeksi diri dan menepati *political commitment* yang telah disepakati secara nasional tentang bagaimana pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam bingkai negara Indonesia sebagai negara kesatuan. Dalam bahasa yang lebih abstrak, idealnya ketetapan tentang “kewenangan” dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak harus mengorbankan *ke-Bhinekaan* hanya karena lebih mengedepankan *ke-Tunggal Ikaan*.

Menyempurnakan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah bersama-sama dengan lembaga legislatif kemudian terus melakukan evaluasi terhadap substansi dari peraturan perundang-undangan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Sebagai upaya penyempurnaan, maka UU No. 32/2004 tentang Pemda, kemudian diganti dengan ketentuan undang-undang yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23/2014 tentang Pemda). Ketentuan undang-undang ini juga telah beberapa kali

mengalami perubahan (revisi) dan terakhir kali direvisi dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah 2 Tahun 2022 Menjadi Undang-Undang Cipta Kerja. Selanjutnya, sebagian dari ketentuan pasal-pasal yang mengatur tentang perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yakni : Pasal 1 angka 30, Pasal 1 angka 38, Pasal 1 angka 47 sampai dengan angka 49, Pasal 245 sepanjang terkait dengan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 279, Pasal 285 ayat (2) huruf a angka 1 sampai dengan angka 4, Pasal 288 sampai dengan Pasal 291, Pasal 296, Pasal 302, Pasal 324, dan Pasal 325 Undang-Undang Pemda. Khususnya mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah, juga mengalami perubahan dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

C. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal implementasi sistem Pemerintahan Daerah, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip *Federalisme*, yakni otonomi daerah. Terdapat sebuah kolaborasi yang “unik” berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia, hak tersebut dapat dilihat utamanya pasca reformasi.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, di mana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem *Federal*, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke

daerah. Padahal secara ideal dalam Negara Kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.¹⁵⁹

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.¹⁶⁰ Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung pengertian:¹⁶¹

Kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi.

Istilah otonomi daerah dapat pula dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.¹⁶² Konsep Otonomi daerah pada hakikatnya adalah pemberian kewenangan bagi daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik,

¹⁵⁹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, *Op.cit.*, h. 83.

¹⁶⁰Haw.Widjaja. 2009, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta : Rajawali Pers, h. 2

¹⁶¹David Held, 2004, *Demokrasi Dan Tatahan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 180-181.

¹⁶²Haw.Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom...*, *Op.cit*, h. 2

namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).

Pemaknaan otonomi dalam ilmu administrasi publik daerah, yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang memerintah sendiri atau daerah otonom (*local self government*). Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri.

Pengertian yang lebih luas terhadap otonomi daerah, dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Berbagai rumusan pengertian otonomi daerah dalam undang-undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Konsep otonomi, menurut Ismail Sunny sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, ada lima tingkatan, yaitu:¹⁶³

1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski didalamnya ditegaskan asas

¹⁶³Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta : Pustaka Pelajara, h. 87-88.

desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
3. Negara *quasi* federal dengan propinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
4. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
5. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Adapun manfaat dari pelaksanaan Otonomi Daerah, menurut Shabbir

Cheema dan Rondinelli, sebagaimana dikutip Dadang Solihin, yaitu:¹⁶⁴

1. Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen;
2. Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
3. Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistis.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintahan untuk mengurus sendiri

rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-

¹⁶⁴Dadang Solihin. dkk, 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, h. 11.

satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁶⁵

Otonomi daerah dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah yang diadopsi.¹⁶⁶

Sebagaimana dijelaskan R. Tresna, yang dikutip oleh Bagir Manan dan Moh. Mahfud, bahwa terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu; sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Namun selain ketiga sistem rumah tangga tersebut, menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Demikian pula menurut S.H Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: 1) otonomi organik/rumah tangga organik; 2) otonomi formal/rumah tangga formal; 3) otonomi material/rumah tangga substantif; 4) otonomi riil/rumah tangga riil; 5) otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.¹⁶⁷

Otonomi dalam arti seluas-luas bermakna daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan

¹⁶⁵E.Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*, Jakarta : Djambatan, h. 15-16.

¹⁶⁶Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...Op. cit.*, h. 84.

¹⁶⁷Josef Riwu Kaho, *Op.cit.*, h. 85.

peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah.¹⁶⁸ Dengan kata lain, otonomi disebut “luas” ketika kewenangan sisi (residu) berada ditangan pusat (seperti pada negara federal); sedangkan “nyata” berarti kewenangannya menyangkut hal-hal yang diperlukan, tumbuh dan hidup, serta berkembang di daerah; dan akhirnya disebut “bertanggung jawab” karena kewenangan yang diserahkan harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah.

Menurut Van Der Pot, sebagaimana dikutip Koesoemahatmadja memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrij* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintah yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab

¹⁶⁸ Ridwan . H.R, *Op. Cit.*, hlm. 27-28

satuan pemerintah yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.¹⁶⁹

Hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

Sejak lama Moh. Hatta telah menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh Pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, akan tetapi juga berupaya untuk mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka diharapkan tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.¹⁷⁰ Dengan visi yang sama, Kartohadikusumo (1955), sebagaimana dikutip Bhenyemin Hoessein, mengatakan bahwa pada hakekatnya otonomi merupakan usaha untuk mendapatkan jawaban kembali

¹⁶⁹ R.D.H. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung : Penerbit Binacipta, h.15

¹⁷⁰ Indra J. Piliang, ed, al2003, *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Yayasan Harkat Bangsa, h. 1.

semangat dan kekuatan rakyat guna membangun masa depan mereka sendiri yang luhur.¹⁷¹

Selanjutnya perlu untuk dipahami bahwa, otonomi hadir dalam upaya menjamin kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dalam hal ini dapat bersifat publik juga privat. Dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat-istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Dengan demikian, terdapat rumusan *ambigu* terhadap konsep otonomi daerah. Karena sejatinya, yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah hanya urusan rumah tangga daerah (*huishouding*).¹⁷² Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD NRI 1945, secara umum termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan, “Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Selanjutnya pada ayat (5) tertulis, “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pada ayat (6) juga menyatakan, “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Konsep otonomi daerah, dalam pelaksanaan menerapkan beberapa asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Sehingga

¹⁷¹Bhenyamin Hoessein, “Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah,” *Makalah*, Disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002. hlm. 4

¹⁷²H. R. Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, h. 27.

sebagai konsekuensi dari pemberlakuan otonomi daerah tersebut, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Otonomi daerah di lain pihak, juga memperkenalkan kecenderungan baru, yakni banyaknya lembaga sosial masyarakat baru yang bertujuan untuk mengatasi konflik, perbedaan etnis, dan masalah-masalah sosial ekonomi dengan bantuan minimal dari pemerintah lokal. Pemerintah lokal juga mencoba mengadopsikan peran aktif dan mengasimilasi kepentingan golongan minoritas.¹⁷³ Sehingga melahirkan dampak positif otonomi daerah, yaitu memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada dimasyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak dari pada yang mendapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal untuk membangun daerahnya serta membangun program promosi kebudayaan dan pariwisata.

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

¹⁷³ Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta, 2005, hlm. 193.

Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Ini berarti bahwa prakarsa dan pementuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan, terdapat beberapa ciri yang bersifat esensial, yaitu: 1) adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Sedangkan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelf bestuur*) yang diemban secara demokratis.¹⁷⁴

Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah menurut aturan yang ditetapkan, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintahan pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah (*local government*).¹⁷⁵

¹⁷⁴M. Laica Marzuki, "Hakekat Desentralisasi Dalam Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4, No. 1 Maret (2007), h.7-17

¹⁷⁵Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Vol.23, No.2, Desember (2016), h. 186-199

Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spasial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang (urusan pemerintahan). Dengan penyerahan urusan pemerintahn oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, maka terjadi distribusi urusan pemerintahan.¹⁷⁶

Urusn pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomim daerah berhubungan dengan kewenangan. Kewenangan (*zelfwetgeving*) diberikan batasan pengertian sebagai kewenangan daerah membentuk peraturan perundang-undangan sendiri. Menurut Notohamidjojo kewenangan (*zelfbestuur*) diartikan sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengambil tindakan buat melayani kesejahteraan umum, bahwa (*zelfbestuur*) adalah kewenangan untuk melakukan pemerintahan sendiri.¹⁷⁷

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, daerah otonom harus beada dalam lingkup negara sebagai negara yang berbentuk kesatuan.¹⁷⁸ Sementara itu, Siswanto Sunarno memberi pengertian daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang

¹⁷⁶ Marto Silalahi, "Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan," *Makalah*, Tidak dipublikasikan, hlm. 6.

¹⁷⁷ Notohamidjojo, 1970. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Indonesia*, Jakarta : Badan Penerbit Kristen, h. 14

¹⁷⁸ M. Nasroen, 1954, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Jakarta : Endang, h. 9.

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.¹⁷⁹

Kata desentralisasi dan otonom dalam pelaksanaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintah) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau pemerintah daerah.¹⁸⁰

Banovets, sebagaimana dikutip Gadjong menyebutkan bahwa pemerintah lokal (daerah otonom) adalah sendiri dari sistem pemerintah, baik negara kesatuan maupun federal (*local governmen also was the cornerstone of the govermental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) pemerintahan dari semua bagian dari negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah sentral. Jadi, ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi, disebut pemerintah negara lokal dan (2) pemerintah oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah yang lebih tinggi.¹⁸¹

¹⁷⁹Siwanto Sunarno, 2007, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, h. 6.

¹⁸⁰Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah..., Op.cit.*, hlm. 112

¹⁸¹*Ibid*, h. 112

Menurut Prabawa, dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal administratif dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.¹⁸² Dalam *local government* atau daerah otonom dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada daerah otonom hampir tidak terdapat cabang dan fungsi yudikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Kewenangan legislasi dan yudikasi di daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah pusat.

De Guzman dan Taples, sebagaimana dikutip Prabawa Utama menyebutkan unsur pemerintahan daerah yaitu:¹⁸³

1. Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik kedaulatan bangsa dan negara;
2. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum;
3. Pemerintah daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
4. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
5. Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah otonom (*self local government*). Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tapi sebagai sesama badan publik dalam kerangka melaksanakan otonomi. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; hubungan sesama organisasi publik. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 12 UU Pemerintahan Daerah, yang menegaskan: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai

¹⁸²Prabawa Utama, 1991, *Pemerintah di Daerah*, Cet-I, Jakarta : Indo Hill Co, h. 4.

¹⁸³ *Ibid*, hlm 5

batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dalam daerah otonom, terdapat unsur-unsur pokok berikut:

1. Unsur batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, terutama dalam upaya penetapan kebijakan dan pemenuhan hak-hak masyarakat.
2. Unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.
3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft*, yang mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat, terutama aparatur birokrasi dianggap sebagai pemindahan “kekuasaan politik” dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*“a transfer of political power from the state to society”*). Dalam konsep yang demikian, maka tidak dapat dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang ditransfer dari Negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai

wahana untuk keluar dari pengaruh pemerintah pusat. Transfer kekuasaan dari pusat ke daerah (*a transfer of political power from the state to society*) sering pula dipahami sebagai penihilan pemerintah pusat dalam rangka penentuan regulasi daerah, sehingga yang terjadi kemudian ialah lahirnya peraturan-peraturan daerah bermasalah. Oleh karena itu, Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahannya menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai asas-asas pemerintahan di daerah. Hal ini guna menghindari timbulnya kekuasaan-kekuasaan di daerah-daerah otonom yang tanpa batas, sehingga menimbulkan raja-raja kecil. Keadaan demikian juga dikhawatirkan berpotensi terjadinya perpecahan (*distintegrasi*) bangsa yang dapat mengancam perpecahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Asas-Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi sebagai dirumuskan dalam Pasal 1 angka 8 UU Pemerintahan Daerah, adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda-beda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Sementara itu Joeniarto dalam Ni'Matul Huda, memberikan pengertian desentralisasi sebagai pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri".¹⁸⁴

¹⁸⁴Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, h. 329

Desentralisasi mengandung 2 (dua) unsur pokok. Unsur yang pertama ada terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi dan melembaga.¹⁸⁵

Pemaknaan asas desentralisasi tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, diantaranya:

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan;
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, serta;
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

The Liang Gie dalam Josef Riwu Kaho, menjelaskan beberapa alasan ideal diterapkannya desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia, yaitu:¹⁸⁶

- a. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan Pemerintahan Daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.

¹⁸⁵HAW Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi...*, Op. Cit., h. 18.

¹⁸⁶Josef Riwu Kaho. 1998, *Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, h. 8-9.

- d. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi watak kebudayaan atau latar belakang sejarah.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Dampak pemberian otonomi tidak hanya terjadi pada organisasi/ administratif pemerintahan daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan.¹⁸⁷ Sehingga ragam dan fungsi yang terdapat pada setiap daerah dan masyarakat akan lebih dapat ditingkatkan dan lebih dapat membantu kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menurut Pasal 1 angka 9 UU Pemerintahan Daerah adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Kewenangan pemerintah pusat di daerah propinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh dinas propinsi sebagai perangkat propinsi.¹⁸⁸

¹⁸⁷HAW. Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi...*, *Op. cit.*, h. 18

¹⁸⁸HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah...* *Op.cit*, h. 112

Pengertian dekonsentrasi menurut Instituut *Voor bestuurswetenschappen* dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975, adalah:

Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.¹⁸⁹

Menurut Danuredjo sebagaimana dikutip oleh Tutik Triwulan Tutik menjelaskan dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ tinggi kepada organ-organ bawahan setempat dan administratif. Lebih Lanjut Bagir Manan dalam Tutik Triwulan Tutik, menjelaskan bahwa dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan Administrasi Negara, karena itu bersifat kepegawaian. Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk melancarkan penyelenggaraan sentral di daerah.¹⁹⁰

Berdasar pada pendapat para sarjana tersebut, maka dapat dipahami bahwa dekonsentrasi dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tugas pemerintahan pusat yang diselenggarakan di daerah. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah propinsi.

Gubernur sebagai kepala daerah propinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah pusat di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah pusat

¹⁸⁹Titik Triwulan Tutik. 2011, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*. Jakarta “ Prenada Kencana Media Group, h. 246

¹⁹⁰*Ibid.* h. 246

termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Jadi, penyelenggaraan pemerintah secara dekonsentrasi pada urusan pemerintahannya dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi, yaitu:

- a. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah;
- d. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal yang penting diketahui dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan ialah bahwa urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah tidak boleh dilimpahkan kepada bupati/ walikota. Kemudian, urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah provinsi tidak boleh ditugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tidak boleh ditugaskan kepada pemerintah Desa.

Pelaksanaan asas desentralisasi, urusan yang awalnya menjadi kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah dan menjadi sepenuhnya kewenangan pemerintah daerah, sedangkan dalam asas dekonsentrasi kewenangan

tadi tidak diserahkan, melainkan dilimpahkan atau dalam arti lain pemerintah daerah hanya melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pelaksanaannya akan dilakukan oleh SKPD dari daerah yang diberi tugas tersebut.

3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah propinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah propinsi atau kabupaten/kota.

Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Desa dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya kepada pemerintah pusat serta mempertanggungjawabkannya. Penyelenggaraan tugas pembantuan itu dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN.¹⁹¹

Penyerahan tugas pembantuan (*medebewind*) tidak hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi dapat pula dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah propinsi, pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, demikian pula pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah Desa. Urusan pemerintahan yang ditugaskan pemerintah kepada pemerintah daerah dan

¹⁹¹ HAW. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom...*, Op. Cit., hlm. 169.

pemerintah Desa adalah urusan pemerintahan di luar 6 (enam) urusan pemerintah yang bersifat mutlak (*absolut*), yang meliputi : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Selanjutnya urusan pemerintah propinsi yang ditugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah Desa atau urusan pemerintah kabupaten/kota yang ditugaskan kepada pemerintah Desa adalah urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah propinsi atau urusan pemerintah kabupaten/kota.

E. Otonomi Khusus Provinsi Aceh

1. Pengakuan Aceh sebagai Daerah Istimewa

Aceh pada satu waktu yang lalu telah pernah tampil sebagai salah satu Lima Besar Islam di Dunia,¹⁹² maka wajarlah kalau setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 Aceh berkeinginan menjadi satu Propinsi Otonom dalam Republik Indonesia. Keinginan Aceh itu semakin bertambah layak, setelah Aceh tampil sebagai satu-satunya Wilayah Republik Indonesia yang sanggup menahan penyerbuan Belanda

¹⁹²Kerajaan Aceh yang berdiri awal abad XVI yang dianggap oleh seorang sejarawan Amerika sebagai salah satu dari Lima Besar Islam yang ada di dunia waktu itu. Kelima besar Islam yang dimaksud adalah kerajaan Turki Usmaniah di Asia Kecil, kerajaan Moroko di Afrika Utara, Kerajaan Isfahan di Timur Tengah, Kerajaan Acra di Anak Benua India dan Kerajaan Aceh Darussalam di Asia Tenggara. Lihat A. Hasjmy, *Semangat Merdeka*, Jakarta: Bulan Bintang, 1985, hlm. 369. Aceh yang pernah menjadi negara yang terbentang luas dari Sumatra sampai semenanjung tanah Melayu, dan bahkan menurut William Marsden dalam bukunya *The History of Sumatra* dapat disamakan dengan sistem negara yang beradab di Eropa, terus menarik untuk dibicarakan. Dalam sejarahnya Aceh menurut Wilfred Cantwell Smith dalam bukunya *Islam in Modern History* menempatkan Aceh sebagai sebuah sistem politik kerajaan Islam yang diperhitungkan dalam kancan antar bangsa-bangsa, Aceh bersama Turki Usmani, Bani Fathimiyah di Moroko, Isfahan di Iran Moghol di India. Lihat Wilfred Cantwell Smith, 1979, *Islam In Modern History, The New American Library of World Literature, Inc.*, New York h. 45. Kebangkitan Aceh pada abad ke-16 telah mencapai titik bahwa ia dipandang sebagai salah satu kerajaan Islam yang terkuat di belahan Nusantara. Lihat juga Amirul Hadi, 2010, *Aceh Sejarah, Budaya, dan Tradisi*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, h.194.

dalam dua kali agresinya, Hatta setelah itu Aceh disanjung setinggi langit, baik oleh Presiden Sukarno waktu berkunjung ke Aceh dalam bulan Juni 1948 maupun oleh para Menteri/Pejabat Negara lainnya. Dalam kunjungan itu, Presiden memberi gelar kehormatan bagi Aceh dengan “Daerah Modal” dan menjanjikan akan memberi hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan Syari'at Islam.

Perjalanan pembentukan propinsi Aceh mengalami bermacam persolan dan perjuangan panjang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan kharakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang yang tinggi. Pemberian sebutan keistimewaan yang disebut dengan Daerah Istimewa Aceh diberikan berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No.1/Misi/1959 yang berlaku pada tanggal 25 Mei 1959, adapun hal yang menjadi perhatian utama adalah bidang keagamaan, peradatan dan pendidikan.¹⁹³

Berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia Nomor 1/Misi/1959 yang ditanda tangani oleh Mr. Hardi selaku Wakil Perdana Menteri I/Ketua Misi Pemerintah ke Aceh pada tanggal 26 Mei 1959, Keputusan ini memberikan keistimewaan kepada Aceh dalam tiga bidang, Agama, Pendidikan dan Adat.

Mengenai sebutan “Daerah Istimewa Aceh”, ada baiknya disimak keterangan S.M. Amin, Gubernur dpb. Pada Departemen Dalam Negeri dalam suatu nota yang

¹⁹³Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS Unpad, 2004, h. 265.

disampaikannya pada tanggal 22 Juni 1962 kepada Kabinet Menteri Pemerintahan

Umum dan Otonomi Daerah yang antara lain sebagai berikut:

Daerah Aceh memang mempunyai keistimewaan, sejak jaman yang lalu. Dalam jaman penjajahan Belanda, daerah ini menarik perhatian Pemerintah Belanda; daerah ini diperlakukan dengan sangat hati-hati. Terhadap daerah ini mereka jalankan siasat istimewa dengan sebutan “Aceh politiek”. Mereka, penjajah Belanda dapat menangkap jiwa masyarakat Aceh, dan dapat menyesuaikan cara-cara memerintah dan cara-cara bergaul dengan masyarakat umum sehingga lambat laun kedudukan mereka di daerah ini menjadi stabil. Keistimewaan Aceh ini bersumber dalam jiwa raga yang sangat “fanatik” pada agama Islam. Menstabiliseer keadaan dalam masyarakat adalah terutama memelihara perasaan keagamaan ini, menghindarkan segala sesuatu yang dapat menyinggung perasaan ini. Faktor utama bagi pemberontakan Tgk. Daud Beureueh yang berlangsung sejak September 1953 sampai dengan akhir Tahun 1961 adalah tidak cukupnya perhatian Pemerintah terhadap “keistimewaan” jiwa dan semangat Aceh ini, sehingga dalam masyarakat Aceh dapat tumbuh dengan subur gejala-gejala yang tidak dapat disesuaikan dengan hukum-hukum Islam dan semangat “*fanatisme*” rakyat Aceh.¹⁹⁴

S.M. Amin lebih lanjut, mengemukakan pandangannya mengenai sebutan “Daerah Istimewa Aceh” seperti yang tersebut dalam Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Misi/1959 pada hakikatnya bukanlah suatu hal luar biasa, oleh karena yang diberikan itu ternyata hanyalah hak otonomi yang berpokok pangkal pada Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 (Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah) sehingga perkataan “Istimewa” itu sebenarnya tidaklah tepat, nama tidak sesuai dengan isi, menurut penafsiran yang lazim daripada perkataan “Istimewa”. Daerah istimewa menurut penafsiran yang lazim menyerupai suatu daerah yang berbentuk dan bersifat lain daripada daerah-daerah otonomi; yang menyerupai suatu daerah yang mempunyai pemerintahan yang sangat luas kekuasaannya seolah-olah terlepas dari

¹⁹⁴ Nur El Ibrahim M., 1986, *Peranan Teungku M.Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, Jakarta: Media Dakwah, h. 185.

Pemerintah Pusat, suatu daerah yang seolah-olah menyerupai suatu negara bagian dalam suatu negara federatif.¹⁹⁵

Terlepas dari pandangan di atas, pemberian hak otonomi yang luas bagi Aceh, diikuti pula dengan mengadakan Pembangunan di segala bidang terlebih-lebih lagi dalam bidang Pendidikan. Dengan adanya kebijaksanaan Pemerintah tersebut, titik-titik terang dalam mencapai pemulihan keamanan di daerah Aceh semakin nyata kelihatan. Dari pihak DI/TII dengan dipelopori oleh para Pemimpinnya, menyatakan tunduk kepada Pemerintah RI. Pada awal Tahun 1961, anggota-anggota DI/TII dengan perlengkapan senjatanya mulai turun kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Pemerintah menyambut dengan baik setiap anggota DI/TII yang penuh kesadaran kembali ke pangkuan Negara RI, tanpa tuntutan apa pun, meskipun mereka telah berusaha merong-rong Pemerintah RI. selama beberapa Tahun. Presiden Republik Indonesia telah pula memberikan amnesti dan abolisi kepada semua anggota DI/TII yang kembali tersebut, berdasarkan keputusan Presiden No. 180 Tahun 1959 tanggal 15 Agustus 1959 dan Keputusan Presiden Nomor 449 Tahun 1961, tanggal 17 Agustus 1961.

Keinginan masyarakat Aceh baru dapat terpenuhi setelah Misi Hardi melakukan musyawarah dengan Dewan Revolusi Aceh yang menghasilkan Aceh berhak menyandang sebutan Daerah Istimewa. Setelah pemberian status daerah istimewa, kondisi masyarakat Aceh cenderung normal dan tidak terjadi pergolakan.

¹⁹⁵ *Ibid*

Keistimewaan Aceh diperkuat kembali dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dalam Peraturan Peralihan Pasal 88 Undang-Undang tersebut menentukan:

- a. Pada saat mulai berlakunya Undang-undang ini maka:
 - 1) Daerah tingkat I dan Daerah Istimewa Yogyakarta” yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 serta Daerah Istimewa Aceh berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959 adalah "Propinsi" termaksud pada pasal 2 ayat (1) sub a Undang-undang ini.
 - 2) “Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Raya” yang menurut Undangundang No. 10 Tahun 1964 disebut Jakarta adalah “Kotaraya” termaksud pada pasal 2 Undang-undang ini yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961 dengan mengingat perubahan-perubahan yang timbul karena berlakunya Undangundang ini.
 - 3) ”Daerah-daerah Kotapraja” yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undangundang No. 1 Tahun 1957 adalah "Kotamadya" termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini. d. “Daerah Tingkat II” yang berhak mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 adalah "Kabupaten" termaksud pada Pasal 2 ayat (1) sub b Undang-undang ini.
- b. Sifat istimewa sesuatu Daerah yang berdasarkan atas ketentuan mengingat kedudukan dan hak-hak asal-usul dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar yang masih diakui dan berlaku hingga sekarang atau sebutan Daerah Istimewa atas alasan lain, berlaku terus hingga dihapuskan.

Keistimewaan Aceh yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah kemudian menjadi landasan hukum yang kuat untuk mengembangkan dan memajukan ketiga hal tersebut Pendidikan, Adat dan Agama, dan yang menjadi perhatian paling utama dalam pelaksanaan Syari’at Islam di Provinsi Aceh. Namun dalam perjalanan pelaksanaan ketiga hal Keistimewaan Provinsi Aceh tersebut tidak dapat diterapkan dan dilaksanakan karena payung hukum sebagai pelaksanaan

dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak pernah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat.

Berkaitan dengan hal tersebut pada masa pemerintahan gubernur Hasby Wahidy bersama DPRD telah membuat beberapa Peraturan Daerah (Perda) untuk mewujudkan keistimewaan Aceh dalam bidang Agama dikeluarkanlah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1963 tentang pelaksanaan Syi'ar Agama Islam dalam daerah Istimewa Aceh. Perda tersebut tidak mendapat pengesahan dari Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri sebagai Pejabat yang berwenang.¹⁹⁶ Kemudian juga dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1966 tentang pedoman dasar Majelis Permusyawaratan Ulama. Perda ini kemudian menjadi cikal bakal pembentukan Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang kemudian menjadi inspirasi bagi pembentukan Majelis Ulama Indonesia pada tingkat nasional.

Tahun 1968 jabatan Gubernur digantikan oleh Muzakir Walad bersama DPR-GR yang penuh idealisme menyusun sebuah raperda yang memberikan rambu bagi pelaksanaan unsur-unsur syariat Islam di Daerah Istimewa Aceh, yang kemudian dibentuk dan disusun oleh panitia khusus yang terdidi dari ulama dan cendikiawan. Raperda tersebut kemudian ditetapkan menjadi Perda Nomor 6 Tahun 1968. Setelah perda tersebut dikirim ke Pemerintah Pusat untuk mendapat pengesahan, ternyata dengan rekomendasi Departemen Agama, Departemen Dalam Negeri menolak mengesahkan Perda tersebut. Alasan penolakan Perda tersebut juga amat sederhana, oleh karena urusan agama belum menjadi bagian otonomi daerah, maka belum

¹⁹⁶ M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, 200, *Keistimewaan Aceh Dalam Lintasan Sejarah (Proses Pembentukan UU No. 44/1999*, Jakarta : PB Al Jam'Iyatul Washliyah, h. 34.

dapat diatur sebagai urusan rumah tangga daerah.¹⁹⁷ Sejak saat penolakan Perda No. 6 Tahun 1968 tersebut, para pemimpin Aceh tidak pernah lagi membicarakan masalah pelaksanaan unsur-unsur syariat Islam, karena dianggap tabu.

Tiga keistimewaan Provinsi Aceh yang telah diberikan oleh Pusat belum dapat dilaksanakan secara maksimal dan ditengah perjalanan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan yang sangat dramatis dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Di mana demokrasi terpimpin yang diberlakukan oleh Presiden Soekarno pada masa akhir jabatannya sebagai Presiden berdasarkan ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Demokrasi Terpimpin. Mengakibatkan terjadi krisis kepercayaan terhadap kepemimpinan Presiden Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia yang diakhiri dengan keluarnya ketetapan MPRS mengenai pemberhentian Presiden Soekarno dan pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia.

2. Pemberian Otonomi Khusus Bagi Propinsi Aceh

Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah Aceh sejak awal Kemerdekaan dan berdirinya Negara Republik Indonesia memberikan gambaran yang unik dalam sejarah politik Indonesia. Keunikan hubungan tersebut ialah adanya fenomena konflik yang berkepanjangan antara pemerintah pusat dengan masyarakat Aceh, khususnya kelompok-kelompok yang kontra dengan pemerintah pusat. Konflik Aceh telah menjadikan Aceh sebagai daerah yang khas, dan harus

¹⁹⁷ *Ibid.*, h. 36-37. 83

dihadapi pemerintah pusat dalam rangka menyelesaikan konflik itu di daerah tersebut.¹⁹⁸

Konflik di Aceh mulai muncul sekitar tanggal 21 September 1953, yang ditandai dengan berdirinya Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) yang dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh (Daud Beureueh) yang merupakan seorang ulama Aceh.¹⁹⁹

Setelah pemberontakan DI/TII di bawah kepemimpinan Teungku Muhammad Daud Beureueh berakhirnya, kemudian pada tanggal 4 Desember 1976 lahir gerakan separatisme dari sekelompok masyarakat di Aceh. Gerakan ini dikenal dengan nama Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Pemimpinnya adalah Teungku Hasan M. Di Tiro (Hasan Tiro). GAM menghendaki Aceh sebagai suatu daerah yang merdeka. Munculnya GAM ini didasari ketidakpuasan terhadap perlakuan pemerintah pusat terhadap pembangunan di Aceh. Pemerintah pusat dianggap tidak memiliki kesungguhan dalam pembangunan Aceh, pada hal Aceh memiliki sumber daya alam yang cukup yang salah satunya adalah *Liquified Natural Gas* (LNG) di Aceh Utara.²⁰⁰

Menghadapi Gerakan Aceh Merdeka, rezim pemerintahan Orde Baru yang ketika itu berkuasa menjalankan pendekatan militer dan represif, dengan menjadikan wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Pasca reformasi yang berlangsung di Indonesia pada tahun 1998 yang ditandai tumbangnya rezim

¹⁹⁸Asran Jalal, 2019, *Politik Desentralisasi Di Indonesia, Pertarungan Kepentingan dalam Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Bekasi : Penjuru Ilmu, h. 13

¹⁹⁹Nazaruddin Sjamsuddin, 1990, *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, h. 34

²⁰⁰Nazaruddin Sjamsuddin, 1989, *Integrasi Politik Indonesia*, Jakarta : Gramedia, h. 119.

Presiden Soeharto, tuntutan masyarakat untuk memperbesar desentralisasi semakin menguat. Sejalan dengan hal tersebut, terjadi perubahan pendekatan untuk menyelesaikan konflik antara pemerintah pusat dengan daerah Aceh. Perubahan pendekatan dimaksud adalah dari pendekatan keamanan ke pendekatan perdamaian.

Di masa pemerintahan transisi, yakni masa Presiden B.J. Habibie, upaya yang dilakukan pemerintah pusat untuk menyelesaikan masalah Aceh adalah mencabut DOM di Aceh. Pencabutan pemberlakuan DOM di Aceh ini dilakukan pemerintah melalui Panglima ABRI Jenderal Wiranto pada tanggal 7 Agustus 1998. Selain kebijakan itu, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Keppres Nomor 14/G/1999 tentang Pemberian Amnesti terhadap 39 orang narapidana politik GAM. Menyikapi fenomena konflik di Aceh pasca reformasi, Pemerintah R.I kemudian memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Aceh melalui UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah pusat tersebut dirasakan kurang memuaskan bagi masyarakat Aceh, khususnya kelompok-kelompok GAM.

Provinsi Aceh kemudian diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Adat dan peran Ulama dalam pembangunan Aceh berdasarkan UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun pemerintah belum bisa mengakomodir tuntutan masyarakat Aceh dalam pelaksanaan syari'at Islam yang kaffah, maka pada Sidang umum MPR Tahun 1999 melahirkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar

Haluan Negara mengatur secara hukum otonomi khusus yang di berikan kepada dua Daerah Provinsi, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya yaitu:

Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh maka perlu di tempuh langkah-langkah sebagai berikut; Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keregaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-Undang.

Ketetapan MPR tersebut pada Sidang Umum Tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan supaya secepatnya Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh. Di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gusdur), Pemerintah R.I kembali membuka dialog dengan tokoh-tokoh GAM dalam rangka upaya menyelesaikan konflik di Aceh. Hasil dialog antara Pemerintah R.I dengan GAM yang dilaksanakan pada tanggal 12 Mei 2000 melalui mediasi *Henry Dunant Center* (HDC), menghasilkan suatu kesepakatan untuk menghentikan permusuhan atau yang disebut Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*). Substansi kesepakatan tersebut adalah untuk menghentikan konflik dan kekerasan di daerah Aceh. Akan tetapi, kesepakatan itu tidak mengurangi tingkat kekerasan di Aceh, akhirnya pada tanggal 11 April 2001 Presiden Abdurrahman Wahid kembali menggunakan pendekatan keamanan sebagai langkah penyelesaian konflik dengan menerbitkan Intruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2001 tentang Langkah-langkah Komprehensif Dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh.²⁰¹

²⁰¹Asran Jalal, *Op.cit*, h. 15-16

Selanjutnya, masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, pendekatan yang dilakukan adalah membuat UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang ditandatangani dan diundangkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 9 Agustus 2001. Undang-Undang ini pada dasarnya mengatur tentang kewenangan khusus bagi Provinsi Aceh. Diterbitkannya UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh merupakan amanat dari TAP MPR Nomor IV/MPR/2000, yang merekomendasikan dibentuknya Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh.

Sifat Kekhususan dalam UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dapat dipahami secara baik, apabila dikaitkan dengan UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Dalam UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh ditegaskan bahwa Provinsi NAD adalah daerah otonom yang bersifat istimewa. Keistimewaan adalah “kewenangan khusus” untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.²⁰²

Pelaksanaan Syari’at Islam yang diberikankan untuk Aceh merupakan Otonomi Khusus yang diamanatkan UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus. Kelahiran Undang-Undang ini dilatarbelakangi konflik Aceh yang berupa gerakan separatisme dilakukan Gerakan Aceh Merdeka pada Tahun 1976 dan gerakan

²⁰²Muhklis, “Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1 Desember (2014), h. 77-99

reformasi yang dilakukan mahasiswa menuntut perubahan di segala aspek, terutama pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang Pemda yang mengatur dan memberikan wewenang serta kewajiban yang lebih menekan pada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.²⁰³

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh telah melahirkan harapan dan membuka peluang untuk tumbuhnya kreatifitas, diskresi dan kebebasan bagi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta masyarakat Aceh pada umumnya untuk menemukan kembali identitas diri dan membangun wilayahnya. Peluang ini kemudian ditanggapi secara positif oleh berbagai komponen masyarakat dan pemerintah. Tanggapan positif ini memang diperlukan untuk mencegah timbulnya kemungkinan bahwa pengalaman dahulu pada masa orde baru akan berbalik kembali ke sistem pemerintah yang sentralisasi.²⁰⁴

Selanjutnya, upaya yang saat itu dilakukan oleh pemerintahan Megawati adalah melakukan dialog dengan tokoh-tokoh GAM dengan melibatkan *Henry Dunant Center* (HDC). Pada tanggal 9 Desember 2002, pemerintah dan GAM menandatangani kesepakatan yang disebut *Cessation of Hostilities Framework*

²⁰³ Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004. yang dimaksud daya saing daerah adalah merupakan kombinasi antara faktor kondisi ekonomi daerah, kualitas kelembagaan public daerah, sumber daya manusia dan teknologi, yang secara keseluruhan membangun kemampuan daerah untuk bersaing dengan daerah lain.

²⁰⁴ Al Yasa' Abubakar, 2006, *Hukum Pidana Islam Di NAD*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, h.1.

Agreement (CoHA) di Jenewa. CoHA merupakan kesepakatan pemerintah R.I dengan GAM dengan tujuan untuk menghentikan konflik bersenjata yang terus terjadi di daerah Aceh. Namun, kesepakatan tersebut tidak terlaksana dengan baik, karena setelah adanya kesepakatan tersebut tindakan kekerasan dan gerakan bersenjata di Aceh justru semakin meningkat.²⁰⁵ Mempertimbangkan konflik dan kekerasan yang terus meningkat di wilayah Aceh, Presiden Megawati Soekarnoputri kemudian mengambil kebijakan yang bersifat refresif dengan menetapkan Status Darurat Militer (DOM) di provinsi Aceh berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya Dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer Di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pasca penetapan DOM di Provinsi Aceh telah menyebabkan meningkatnya intensitas pertempuran sporadis sebagai respon dari Pemerintah R.I secara represif terhadap Gerakan Aceh Merdeka (GAM), termasuk pula deklarasi Wilayah Darurat Militer pada tahun 2003 dan Darurat Sipil pada bulan Mei 2004, yang menyebabkan situasi Aceh semakin tak menentu.²⁰⁶

Di tengah upaya penyelesaian konflik dan kekerasan di Aceh yang tak kunjung menemukan titik terang, tiba-tiba terjadi bencana alam yang begitu dahsyat, yakni bencana gempa dan tsunami yang telah merenggut kurang lebih 130 ribu nyawa (jauh melampaui angka korban perang Aceh). Terjadinya bencana gempa dan tsunami di Aceh telah membawa perubahan signifikan terhadap

²⁰⁵ Asran Jalal, *Op.cit*, h. 16

²⁰⁶ M. Ya'kub Aiyub Kadir, "Refleksi Perjanjian Damai Helsinki 2005-2018: Kesuksesan Dan Tantangan Kedepan" *Journal of Humanity & Social Justice*, Vol. 1, No. 1, Maret (2019), h. 33-51.

dinamika konflik antara GAM dengan Pemerintah R.I. Bencana gempa dan tsunami yang begitu dahsyat merupakan faktor “X” yang sebelumnya tidak diperhitungkan oleh pihak-pihak bertikai di Aceh. Secara temporer, peristiwa tersebut meredakan konflik dan kekerasan di Aceh, karena kondisi dan situasi yang dihadapi saat itu telah mengetuk nurani semua pihak untuk melakukan perdamaian, yang kemudian melahirkan *MoU Helsinki* tanggal 15 Agustus 2005.²⁰⁷

Terjadinya bencana besar gempa dan tsunami di Aceh telah mendorong Pemerintah R.I untuk membuka perbatasan Aceh agar lebih mempermudah akses bantuan internasional dan nasional secara besar-besaran untuk para korban gempa dan tsunami Aceh. Situasi ini pulalah yang kemudian mendesak pemerintah R.I dan pihak GAM untuk mempertimbangkan kembali Aceh dalam bingkai kedaulatan teritorial Republik Indonesia.²⁰⁸

Pasca terjadinya bencana gempa dan tsunami, Pemerintah R.I Indonesia yang ketika itu telah terjadi pergantian rezim pemerintahan dengan terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden, kembali membuka dan melakukan dialog dengan tokoh-tokoh GAM dalam rangka menyelesaikan konflik di Aceh. Dialog yang dilakukan pemerintah R.I dengan pihak GAM ketika itu melibatkan *Crisis Management Initiative* (CMI). Dari dialog yang dilakukan antara Pemerintah R.I dengan pihak GAM kemudian menghasilkan suatu kesepakatan yang diwujudkan dengan penandatanganan *Memorandum of*

²⁰⁷Bambang Wahyudi, 2013, *Resolusi Konflik Aceh, Kiprah Masyarakat Aceh Non GAM dalam Perdamaian di Serambi Mekah Pasca MoU Helsinki*, Jakarta : Makmur Cahaya Ilmu, h. 13.

²⁰⁸ M.Ya'kub Aiyub Kadir, *Op.cit*, h. 35.

Understanding bertempat di Helsinki Finlandia Pada tanggal 15 Agustus 2005, yang dikenal dengan istilah *MoU Helsinki*.

Beberapa prinsip dasar yang dihasilkan dalam kesepakatan (*MoU Helsinki*), bahwa Pemerintah R.I dengan pihak GAM berkeinginan dan bertekad kuat untuk menciptakan kondisi yang kondusif di Aceh, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil, namun tetap dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan pada konstitusi. Pemerintah R.I dan pihak GAM memiliki keyakinan bahwa hanya dengan penyelesaian damai yang memungkinkan pembangunan Aceh pasca terjadinya bencana gempa dan tsunami di Aceh. Salah satu hasil dari kesepakatan *MoU Helsinki*, yaitu mendorong dan mengharuskan Pemerintah R.I untuk membuat Undang-Undang baru mengenai sistem penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, yang mulai berlaku selambat-lambatnya pada tanggal 31 Maret 2006.

Beberapa kewenangan yang diberikan pada pemerintahan Aceh yang tercantum dalam *MoU Helsinki* antara lain adalah:

- a. Pemerintahan Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan agama. Kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah RI sesuai dengan ketentuan perundangan.
- b. Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional, dalam tempo satu tahun.
- c. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- d. Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan badan legislatif Aceh.

- e. Pemerintah atau daerah Aceh berhak menguasai 70 % hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya.²⁰⁹

Menindaklanjuti hasil kesepakatan antara Pemerintah R.I dengan Pihak GAM yang berlangsung di Helsinki Finlandia pada tanggal 15 Agustus 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Januari 2006 kemudian mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (RUU PA) ke DPR. RUU Pemerintahan Aceh yang diajukan pemerintah ke DPR terdiri dari atas 40 BAB dan 206 Pasal. RUU Pemerintahan Aceh pada dasarnya memberikan sejumlah kewenangan khusus kepada Aceh bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, dan bidang adat istiadat. Bidang politik, masyarakat Aceh diberikan kewenangan untuk mendirikan partai politik lokal. Di bidang ekonomi, pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di Aceh. Sumber daya alam dimaksud adalah pertambangan mineral, batu bara, dan panas bumi. Pemerintah Aceh menerima hasil pembagian hasil gas alam sebesar 70 %. Sementara pemerintah pusat menerima 30 %. Pemerintah Aceh menerima dana tambahan sebesar 1 % dari Dana Alokasi Umum (DAU).

DPR melalui Sidang Paripurna yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 2006, secara aklamasi menyetujui RUU Pemerintah Aceh menjadi Undang-Undang. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Agustus 2006 menandatangani dan mensahkan RUU Pemerintahan Aceh. Sejak penandatanganan RUU Pemerintah Aceh, maka RUU Pemerintahan Aceh telah sah menjadi undang-

²⁰⁹ Asran Jalal, *Op.cit*, h. 17

undang, yang disebut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh).

Lahirnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh kemudian mencabut UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Pasca diberlakukannya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka Pemerintah Aceh diberikan kebebasan untuk membuat regulasi yang berdasarkan pada prinsip-prinsip syariah Islam atau yang dikenal dengan istilah Qanun.

Yohanes mengatakan bahwa pemberian otonomi kepada Provinsi Aceh melewati jalan yang panjang dan berliku. Di mana kebijakan otonomi khusus (*special autonomy*) atau kerap disebut “*asymmetris decentralization*”, dengan diberikannya kewenangan yang besar di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya kepada daerah Aceh merupakan hal yang baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.²¹⁰

Konflik yang telah berlangsung cukup lama di Aceh berakhir dengan ditandatanganinya nota kesepahaman antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 atau yang lebih dikenal dengan MoU Helsinki. Tahap ini merupakan tahap awal untuk mewujudkan perdamaian yang abadi di Aceh. Masa perdamaian inilah lahir UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan amanah dari kesepakatan tersebut.

²¹⁰ Yohanis Anton Raharusun, *Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI*, Jakarta: Konstitusi Press, 2009, hlm.186.

Perbedaan yang menarik dari keempat undang-undang di atas adalah pemakaian nama Aceh dalam UU No. 11/2006 Tentang Pemerintahan Aceh, berdasarkan undang-undang tersebut penggunaan nama Provinsi Aceh masih memerlukan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah (PP), sedangkan dalam undang-undang sebelumnya tidak disebutkan harus melalui Peraturan Pemerintah.

Pasal 251 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Nama Aceh sebagai daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan gelar pejabat pemerintahan yang dipilih akan ditentukan oleh DPRA setelah pemilihan umum Tahun 2009.
- (2) Sebelum ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tetap digunakan sebagai nama provinsi.
- (3) Nama dan gelar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan usul dari DPRA dan Gubernur Aceh.

Berdasarkan rumusan Pasal 251 tersebut menegaskan bahwa nama Aceh dan gelar pejabat pemerintahan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, hingga saat ini Peraturan Pemerintah tersebut belum diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Pada Tanggal 7 April 2009 Pemerintah Aceh mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2009 tentang Penggunaan Sebutan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Dalam Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Aceh. Adapun pertimbangan dikeluarkan Pergub tersebut adalah:

- a. Bahwa beberapa istilah yang telah digunakan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, perlu disosialisasikan secara luas kepada masyarakat, terutama kepada para penyelenggara Pemerintah Aceh;
- b. Bahwa untuk tersosialisasinya istilah-istilah sebagaimana tersebut huruf a, Sambil Menunggu Ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Istilah-Istilah tersebut sebagaimana dimaksud dalam pasal

251 ayat (3) UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, perlu diatur terlebih dahulu dalam Peraturan Gubernur.

Semangat lahirnya Pergub No. 46 Tahun 2009 tentang Penggunaan Sebutan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Dalam Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Aceh adalah langkah awal mensosialisasikan istilah yang telah digunakan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh kepada masyarakat. Dalam perjalanannya sosialisasi ini mendapat sambutan yang positif dari pemerintah pusat, pada tanggal 18 Mei 2011 dikeluarkan Surat Edaran Menteri Keuangan No. SE-266/MK.1/2011 tentang Perubahan Nanggroe Aceh Darussalam menjadi Aceh, dalam butir ke 1 disebutkan bahwa:

Berdasarkan ketentuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Gubernur Aceh No. 46 Tahun 2009 tentang Penggunaan sebutan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Dalam Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Aceh, penyebutan Nanggroe Aceh Darussalam sudah tidak diperlukan lagi dan berubah menjadi Aceh.

Secara eksplisit dapat dilihat bahwa landasan yuridis diterbitkannya surat edaran ini adalah UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Pergub No. 46 Tahun 2009 tentang Penggunaan Sebutan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan Dalam Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Aceh. Meskipun beberapa kantor wilayah (instansi vertikal) yang ada di Banda Aceh telah menggunakan nomenklatur Aceh sebagai nama kantor wilayahnya seperti, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Aceh, Kanwil BPK Aceh, Kejati Aceh, dan Polda Aceh, hal ini juga dapat dilihat dalam surat-surat menteri yang ditujukan kepada gubernur secara tegas menyebutkan “Gubernur Aceh” bukan “Gubernur NAD”. Namun sebaiknya Pemerintah dalam hal ini Presiden tetap mengeluarkan Produk

Perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 251 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Persoalan kemudian apakah Provinsi Aceh masih dikatakan sebagai daerah istimewa dan masih mempunyai Otonomi Khusus? akan diuraikan dalam sub berikut ini. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut Pasal 18A UUD 1945 menentukan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa Aceh merupakan daerah Istimewa dengan otonomi khusus sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh menempatkan titik berat otonomi khusus pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang pelaksanaannya diletakkan pada daerah Kabupaten dan Kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang yang berharga untuk melakukan penyesuaian struktur, susunan, pembentukan dan penamaan

pemerintahan di tingkat lebih bawah yang sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh, diatur dalam Peraturan Daerah yang disebut dengan Qanun.²¹¹

Berbeda halnya dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang tidak menyebutkan secara tegas letak titik berat otonomi dari daerah Aceh, dalam UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang berlaku sebelumnya dengan tegas menyebutkan Aceh adalah daerah otonomi khusus. Hal ini dapat dilihat dari judul Undang-Undang tersebut, yaitu tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Umum UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dijelaskan bahwa Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang merupakan kekhususan dari kewenangan pemerintahan daerah, selain sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kemudian konsep kekhususan dan keistimewaan daerah Aceh juga termuat dalam bagian konsideran UU No. 32/2004 tentang Pemda, yang menyebutkan : a disebutkan: "...pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan,

²¹¹ Penjelasan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Aceh.

pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Ketentuan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum disebutkan aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini ditegaskan secara eksplisit dalam UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Mengenai Otonomi khusus memang tidak ditegaskan secara eksplisit dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, namun terdapat dalam beberapa ketentuan/penjelasan. Hal tersebut dikarenakan dalam *MoU Helsinki* tidak dipakai istilah “otonomi khusus”, karena pihak GAM tidak dianggap sebagai sesuatu yang mencerminkan sifat pemerintahan yang diinginkan. Istilah otonomi khusus tidak disebutkan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, namun terdapat beberapa ketentuan yang menyatakan bahwa Aceh mempunyai “otonomi khusus”. Hal ini dapat dilihat dari beberapa ketentuan pasal-pasal yang tercantum dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, diantaranya:

- a. Pasal 1 angka (2) yang menjelaskan bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.
- b. Pasal 22 ayat (2) yang menentukan bahwa DPRA dan DPRK mempunyai hak untuk membentuk alat-alat kelengkapan DPRA/DPRK sesuai dengan kekhususan Aceh.
- c. Pasal 78 ayat (2)b: yang berkaitan dengan tujuan khusus partai politik lokal disebutkan memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh.

- d. Pasal 179 ayat 2 sub b yang berkaitan dengan salah satu sumber pendapatan daerah Dana Otonomi Khusus. Dalam Penjelasan umum disebutkan Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus.

Sifat kekhususan daerah Aceh dapat pula dilihat dalam ketentuan Pasal 2 UU

No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang menentukan:

- 1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- 2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.
- 3) Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:
 - a. melaksanakan sendiri;
 - b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
 - c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan
 - d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, meskipun tidak secara tegas mengatur dan menyebutkan mengenai otonomi khusus Aceh, akan tetapi secara tersirat pasal-pasal dalam Undang-Undang tersebut menunjukkan kekhususan daerah Aceh. Dengan kata lain, UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh mengakomodir kekhususan Daerah Aceh.

F. Ruang Lingkup Kewenangan Otonomi Khusus Daerah Aceh Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Lahirnya UU No. 11/2006 Tentang Pemerintahan Aceh didaasari pada Nota kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat. Nota Kesepahaman merupakan rekonsiliasi politik antara GAM dengan Pemerintahan R.I.²¹²

Secara umum, UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan aturan dasar mengenai kebijakan khusus bagi Provinsi NAD, yang umumnya mencakup:

1. Urusan pemerintahan termasuk lembaga di dalamnya termasuk lembaga adat dan aturan seleksi resmi terkait (Pasal 11-124);
2. Syariat Islam dan implementasinya berupa ruang lingkup lembaga eksekutif dan pelaksana yaitu Mahkamah Syariah dan Majelis Permusyawaratan Ulama beserta tugas, wewenang dan ketentuan lainnya. (Pasal 125-140) ;
3. Pengembangan ruang, komunikasi dan teknologi informasi. (bagian 141-153) ;
4. Ekonomi, pekerjaan dan keuangan. (pasal 154-201) ;
5. Peraturan tentang TNI, khususnya yang bertugas di Aceh, kepolisian dan kejaksaan. (Pasal 202-210) ;
6. Norma kependudukan, wilayah, pendidikan, budaya, sosial, kesehatan, dan hak asasi manusia (Pasal 211-231) ;

²¹² Dahlan A. Rahman, dkk, Memahami Desentralisasi dan Otonomi Khusus di Aceh, *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, Vol. 8, No. 1 Januari-Juni (2023), h. 26-40

7. Aturan Qanun (aturan gubernur dan aturan walikota/bupati), bendera, simbol dan lagu kebangsaan. (Pasal 232-248) ;
8. Pedoman dan pengawasan pemerintah daerah, ketentuan lain, aturan peralihan dan penutupan. (Pasal 249-273).

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, secara khusus UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan kewenangan di bidang syariah yang meliputi *aqidah*, hukum syariah, dan moral. Konsekuensi dari kekhususan tersebut menimbulkan lembaga baru di Aceh, yaitu Peradilan Syariah yang merupakan perluasan dari Peradilan Agama. Peradilan Syariah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan masalah *ahwal Al-syakhsiah*, *muamalah* dan pidana berdasarkan pada hukum Syariah.

Keistimewaan Provinsi Aceh menurut UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, antara lain:

1. Amanat Pasal 56 ayat (1) UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh mengatur bahwa penyelenggaraan pemilu di Aceh dilaksanakan oleh Komisi Independen Pemilihan Umum (KIP) dan sesuai dengan amanat Pasal 56. paragraf 1). 7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelatihan, mekanisme kerja, dan jam kerja tim independen diatur dalam qanun, dan qanun yang digunakan saat ini adalah Qanun Aceh Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.;
2. Keberadaan partai politik lokal (parlok) diatur secara tegas dalam Pasal 75 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, selanjutnya dikeluarkan dengan

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Kabupaten Aceh.

3. Calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) secara sendiri-sendiri atau mandiri dan tidak menggunakan partai politik.
4. Pembentukan dewan adat di Aceh yang disebut Dewan Wali Nanggroe, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa “Dewan Wali Nanggroe adalah pemimpin adat sebagai pemersatu masyarakat yang mandiri, berwibawa dan berwenang. membina dan mengawasi penyelenggaraan lembaga adat, adat istiadat dan pemberian gelar-gelar dan upacara adat lainnya.
5. Pembentukan Peradilan Syariah di Aceh, sebagaimana tercantum dalam Pasal 128 ayat (1) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berbunyi: “Pengadilan Agama Islam Aceh merupakan bagian dari sistem peradilan nasional dalam rangka peradilan agama yang diselenggarakan oleh Syariah . bebas dari pengaruh pihak manapun”. (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan hukum pidana (hukum pidana) berdasarkan hukum syariah.
6. Lahirnya Majelis Ulama yang disebut Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) berdasarkan pasal 139 ayat (1) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh atau MPU mempunyai fungsi menetapkan fatwa yang dapat dipertimbangkan. untuk kebijakan pemerintah kabupaten di bidang pemerintahan, pembangunan, pengembangan masyarakat, dan ekonomi.

7. Kepolisian dan Kejaksaan Aceh, di mana pengangkatan kepala kedua instansi tersebut dilakukan dengan persetujuan Gubernur Aceh sesuai dengan amanat Pasal 205 ayat (1) dan Pasal 209 ayat (1) UU No. 11/2006 tentang. Pemerintah Aceh.

Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi desentralisasi *asimetris* dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan nasional di Indonesia, yang ditegaskan dalam Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan provinsi, kabupaten, kota atau provinsi dan pemerintahan kabupaten dan kota diatur dengan Undang-Undang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selanjutnya dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan hukum tertinggi negara menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati otoritas lokal khusus atau khusus yang diatur dengan undang-undang. Dengan amanat tersebut, maka dikeluarkanlah Undang-Undang yang menyatakan bahwa beberapa daerah di Indonesia memiliki kekhasan yang berbeda dengan daerah lain berdasarkan aspek sejarah dan geografis daerah tersebut.²¹³

Desentralisasi *asimetris* adalah penerapan/pengalihan kekuasaan tertentu yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif pemecahan masalah hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam rangka Indonesia untuk mempertahankan eksistensi daerah tersebut. di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi asimetris

²¹³ Gunawan A.Tauda. "Rancangan desentralisasi asimetris dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Jurnal Hukum Administrasi & Pemerintahan, vol. 1 November 4 November 2018.

mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiskal dan administrasi, tetapi tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing wilayah.

Penerapan kebijakan desentralisasi asimetris merupakan salah satu bentuk upaya penegakan hak istimewa. Konsep tersebut sebenarnya telah diimplementasikan dalam praktik ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya dengan adanya beberapa daerah yang berstatus khusus/otonomi seperti Provinsi Papua dan Papua Barat, Provinsi Aceh, Provinsi Ibu Kota. Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan hal tersebut, desentralisasi *asimetris* dilaksanakan setelah adanya kesepakatan damai antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan pemerintah Indonesia pada tanggal 15 Agustus 2005 atau lebih dikenal dengan MoU Helsinki. Perjanjian tersebut kemudian diatur dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh menetapkan bahwa Provinsi Aceh menikmati keistimewaan melalui konsep desentralisasi asimetris namun tetap dalam kerangka sistem pemerintahan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Di mana dalam pengaturan bahwa pemberian otonomi khusus kepada Aceh tidak hanya memberikan hak tetapi juga kewajiban konstitusional yang ditujukan untuk kesejahteraan rakyat Aceh.

Selanjutnya tentang hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah disebutkan bahwa:

1. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota,

diatur dengan undang-undang sesuai dengan kekhususan dan keanekaragaman wilayah;

2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, penggunaan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan sesuai dengan undangundang.

Berdasarkan hal tersebut, dalam rangka menjalankan kewenangan yang berbeda dalam konteks tertentu, Pemerintah Pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah daerah NAD, termasuk kemungkinan adanya tambahan penerimaan selain yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Undang-Undang ini menekankan pelaksanaan otonomi khusus bagi daerah NAD di kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional. Kekhususan ini merupakan peluang bagi Daerah NAD untuk melakukan perubahan, a) struktur; b) susunan, c) pembentukan dan penamaan pemerintah daerah di tingkat bawah untuk memuaskan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap menghargai nilai-nilai luhur masyarakat Aceh. Dengan demikian, undang-undang tersebut menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada provinsi Aceh untuk mengurus keluarganya. Namun, undang-undang ini kemudian dicabut dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berlaku hingga saat ini.

Ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh mengamanatkan perlunya aturan, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan pemerintah pusat, tidak berarti mengurangi kewenangan pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota Aceh. Di sisi lain, merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang

dilakukan oleh pusat karena sifatnya yang nasional. Dalam perjanjian ini, perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi Aceh dinyatakan melalui kewenangan menggunakan sumber-sumber keuangan yang ada. Kerjasama dalam pengelolaan sumber daya alam di provinsi Aceh, dilanjutkan dengan pengelolaan sumber daya transparan dan akuntabel secara finansial dalam rangka perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.²¹⁴

Selanjutnya, dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh, maka dilaksanakan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan, serta peningkatan kualitas pendidikan. Oleh karena itu, penggunaan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi negara.

G. Implementasi Otonomi Khusus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan anatomi Urusan Pemerintahan yang tertuang dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan dibagi 2 (dua), yaitu : *Pertama* Urusan Pemerintahan yang bersifat absolut (mutlak urusan Pemerintah Pusat. Kedua Urusan Pemerinatahan *Concurrent* (urusan Bersama Pemerintah Pusat, Provinsi dan kabupaten/kota).

Adapun urusan Pemerintah pusat menurut Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang

²¹⁴Dahlan A. Rahman, dkk, Memahami Desentralisasi dan Otonomi Khusus di Aceh, *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, Vol. 8, No. 1 Januari-Juni (2023), h. 26-40

agama. Sedangkan urusan bersama antara Pemerintah Pusat, Aceh, dan kabupaten/kota (konkuren) meliputi : sektor unggulan (*optional*) dan pelayanan dasar (*obligatory*).

Menurut Pasal 14 ayat (1) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, “Pembagian dan pelaksanaan urusan pemerintahan, baik pada pemerintahan di Aceh maupun pemerintahan di kabupaten/kota dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarpemerintahan di Aceh”. Artinya bahwa jika dilihat dari Kriteria Distribusi Urusan Pemerintahan Antar Tingkat Pemerintahan maka yang diperhatikan adalah:

- a. Eksternalitas (*spill-over*) Siapa yang kena dampak, mereka yang berwenang mengurus
- b. Akuntabilitas yang berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai dengan prinsip demokrasi).
- c. Efisiensi Otonomi Daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang efisien dan mencegah *High Cost Economy* Efisiensi dicapai melalui skala ekonomis (*economic of scale*) pelayanan public Skala ekonomis dapat dicapai melalui cakupan pelayanan (*catchment area*) yang optimal.

Pembagian urusan antara tingkat pemerintahan menurut UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pertama Pemerintahan : Berwenang membuat normanorma, standar, prosedur, monev, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.

- b. Kedua Pemerintah Aceh : Berwenang mengatur dan mengurus urusan- urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas kabupaten/kota) dalam norma, standar, prosedur dibuat Pusat/Daerah, ketiga Pemerintah Kabupaten/kota : Berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu Kabupaten/Kota) dalam norma, standar, prosedur dibuat Pusat/Daerah.

Secara khusus urusan umum yang menjadi Urusan Pemerintah Aceh meliputi:

- a. Perencanaan, Pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.
- b. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.
- d. Penyediaan sarana dan prasarana.
- e. Penanganan bidang kesehatan.
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi SDM potensial.
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kab/kota.
- h. Pelayanan bidang penyediaan lapangan kerja dan tenaga kerja lintas kabupaten/kota.
- i. Pengendalian lingkungan hidup.
- j. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota.
- k. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- l. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- m. Pelayanan administrasi.
- n. Penyelenggaraan pelayanan dasar lain yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Sedangkan jenis-jenis potensi unggulan kewenangan pilihan Pemerintah

Aceh meliputi:

- a. Pertanian.
- b. Perdagangan.
- c. Perindustrian.
- d. Kelautan.
- e. Kehutanan.
- f. Pertambangan.
- g. Perikanan laut/darat.
- h. Pariwisata.
- i. Perkebunan.
- j. Pertanahan.
- k. Lain-lain.

Adapun yang menjadi urusan pemerintahan yang bersifat khusus yang menjadi Urusan Khusus Pemerintah Aceh meliputi :

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama.
- b. Penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam.
- c. Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam dan peran ulama dalam penetapan kebijakan kabupaten/kota.
- d. Peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh.
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundangkekhurusan yang sangat khusus diantaranya diberikan kesempatan untuk membentuk Lembaga Wali Nanggroe, (UU No. 11/2006 pasal 96), lembaga adat lainnya (UU No. 11/2006 pasal 98), menentukan Bendera Daerah (UU No. 11/2006 pasal 246 Ayat (2)) dan Himne Aceh (UU No.1 1/2006 Pasal 248 ayat (2)).

Berdasarkan beberapa urusan khusus dan istimewa yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh, telah terbentuk beberapa lembaga diantaranya :

- a. Dinas Syari'at Islam.
- b. Sekretariat MAA (Majelis Adat Aceh).
- c. Sekretariat MPU (Majelis Permusyawaratan Ulama).
- d. Sekretariat MPD (Majelis Pendidikan Daerah).
- e. Sekretariat BAITUL MAAL.

Di bidang regulasi yang diamanahkan UU No. 11/2006 Tentang Pemerintahan Aceh terdapat 9 (sembilan) Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dan 3 (tiga) Rancangan Peraturan Presiden (RPERPRES) yang diperlukan untuk implementasi UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dari 9 (sembilan) RPP tersebut, dua sudah disahkan/diundangkan, yaitu pertama Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal, kedua Peraturan Pemerintah

Nomor 58 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Aceh dan Sekda Kabupaten/Kota, dan 3 (tiga) RPP lainnya sedang dalam pembahasan/tahap penyelesaian serta 4 (empat) RPP belum pembahasan. Dari 3 (tiga) RPERPRES yang diamanahkan UUPA, 2 (dua) diantaranya sudah ditetapkan yaitu pertama Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan Atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-Undang, dan Kebijakan Administratif yang berkaitan Langsung dengan Pemerintahan Aceh, kedua Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2010 tentang Kerjasama Pemerintahan Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri, dan 1 (satu) PERPRES belum pembahasan.

Selain itu terdapat 59 (lima puluh sembilan) Qanun Aceh yang merupakan amanah UUPA, sampai dengan tahun anggaran 2009, terdapat 29 Qanun Aceh telah disahkan dan diundangkan oleh eksekutif (termasuk di dalam 3 Qanun APBA dan 3 Qanun Perhitungan APBA), dengan demikian baru 23 Qanun (38,98%) Amanah Prolegnas Jangka Menengah 2007-2012 yang berhasil disepakati (ada beberapa qanun mengalami perubahan/penyesuaian nama), sehingga terdapat 36 Qanun (61,02%) Sisanya Prioritas Lima Tahun yang belum dibahas dan/atau belum disepakati untuk disahkan. Yang terbaru, seperti diketahui, sejumlah tokoh dari 11 kabupaten di Nanggroe Aceh Darussalam mendeklarasikan pembentukan Provinsi Aceh Leuser Antara dan Provinsi Aceh Barat Selatan pada 4 Desember 2005 di Jakarta. Aceh Leuser Antara terdiri dari lima kabupaten, yakni Aceh Tengah, Aceh Tenggara, Aceh Singkil, Gayo Lues, dan Bener Meriah. Sedangkan Aceh Barat

Selatan meliputi Kabupaten Aceh Selatan, Aceh Barat Daya, Aceh Jaya, Semeulue, dan Nagan Raya. Menurut Tagore Abubakar, Ketua DPRD Bener Meriah yang menjadi tokoh pembentukan provinsi baru itu, pendirian wilayah baru tak dapat ditunda lagi meskipun belum didukung pemerintah pusat. Pihaknya merasa pendapatan daerah yang dihasilkan tak sebanding dengan kesejahteraan warga di wilayahnya. Tidak maksimalnya perhatian Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam di Kota Banda Aceh dianggap menjadi penyebab utama. Upaya mewujudkan pembentukan Provinsi Aceh Leuser Antara sendiri sudah berlangsung lama. Rancangan undang-undang (RUU) pembentukannya pun sudah dibuat.

Memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan Otonomi Daerah, dapat diperkirakan prospek ke depan dari Otonomi Daerah akan cerah. Untuk mengatasi permasalahan dan kendala di daerah dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan. Pendekatan yang kita gunakan meliputi aspek, 1) Ideologi, 2) Politik, 3) Sosial budaya, dan 4) Pertahanan keamanan zaman.

Berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Aceh yang lainnya seperti disebutkan di atas, penulis mengutip pendapat R. Kranenburg yang menyatakan bahwa dalam negara serikat, negara-negara bagiannya mempunyai kekuasaan untuk dapat mengatur sendiri organisasi negaranya dalam batasan-batasan yang ditentukan konstitusi federalnya.²¹⁵ Bandingkan dengan ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Aceh untuk membentuk lembaga, badan dan/atau institusi yang berbeda dengan ketentuan yang diterapkan pada daerah lainnya, misalnya berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi

²¹⁵ R. Kranenburg, *Ilmu Negara ...*, Loc. Cit.

Perangkat Daerah yang membatasi jumlah badan atau institusi di daerah. Begitu juga dengan diberikannya kewenangan untuk membentuk Partai Politik Lokal di Aceh. Sesuatu yang sangat bertentangan dengan konsep negara kesatuan. Dengan demikian, maka penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Otonomi Khusus di Aceh menyerupai konsep negara federal.

Kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam Pasal 226 ayat (2) UU No. 32/2004 tentang Pemda telah dilaksanakan di Provinsi DIY, bahkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya juga menyatakan hal yang sama. Tidak ada protes maupun tindakan-tindakan yang menolak ketentuan Undang-Undang tersebut. Pemerintah Provinsi DIY tidak pernah melakukan suatu tindakan atau perbuatan hukum untuk memprotes kebijakan pemerintah pusat yang dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, misalnya dengan menyatakan bahwa ketentuan tersebut tidak berlaku mengikat bagi Provinsi DIY. Karena memang dalam sistem Negara Kesatuan, tindakan tersebut tidak dapat dilakukan. Bandingkan dengan sistem yang berlaku di Aceh, jika Pemerintah hendak melakukan suatu kebijakan administratif yang berkaitan dengan Aceh, maka Pemerintah diharuskan melakukan konsultasi dan mendapat pertimbangan Gubernur Aceh.

Dalam sistem negara kesatuan, hanya terdapat satu hukum nasional yang berlaku secara nasional pula. Keberlakuan hukum nasional pada suatu negara kesatuan tidak memerlukan persetujuan negara bagian terlebih dahulu. Berbeda dengan bentuk susunan negara serikat, keberlakuan suatu aturan federal harus mendapatkan pengakuan atau pengesahan dari negara bagian, apakah suatu

peraturan hukum dari negara federal atau negara gabungannya itu berlaku terhadap warga negaranya atau tidak, sebagaimana yang dikemukakan oleh Kranenburg berikut ini:

“...jika peraturan-peraturan hukum yang dibuat atau dikeluarkan oleh pemerintah federal atau pemerintah gabungan itu akan diberlakukan terhadap para warga negara dari negara-negara bagian, maka pemerintah negara bagian yang bersangkutan terlebih dahulu harus mengadakan suatu tindakan, yaitu mengadakan atau membuat suatu peraturan, atau undang-undang atau pernyataan atau mungkin berupa tindakan lain, yang pada pokoknya menyatakan berlakunya peraturan-peraturan hukum dari negara federal atau negara gabungannya itu terhadap warga negaranya.”²¹⁶

Segala peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat berlaku mengikat secara langsung bagi Provinsi DIY tanpa perlu disetujui oleh Sultan Yogyakarta dan Adipati Kadipaten Paku Alaman. Ketentuan ini dapat dibandingkan dengan sistem yang berlaku di Aceh, dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa DPR RI harus berkonsultasi dan mendapat pertimbangan dari DPRA jika hendak membuat undang-undang yang akan berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh.

Padahal jika merujuk pada teori terbentuknya negara kesatuan, sebenarnya terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia juga memenuhi kriteria terbentuknya negara serikat. Dengan kata lain bahwa terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak murni memenuhi konsep terbentuknya negara kesatuan.

Zulfikar Salahuddin, Al Chaidar dan Herdi Sahrasad dalam Ni'matul Huda menjelaskan bahwa model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara

²¹⁶ Edie Toet Hendratno, *Op.cit.*, h. 52

diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara.²¹⁷ Tidak ada kesepakatan para penguasa apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayahwilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²¹⁸

Sebaliknya pada negara serikat (*federasi*) merupakan negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini terdiri dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai undang-undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri.²¹⁹ Di mana negara-negara bagian itu kemudian menyerahkan sejumlah tugas dan kewenangan untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusanurusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian.²²⁰

Ramlan Surbakti menambahkan bahwa dalam negara serikat pemerintah negara bagian bukanlah bawahan dan tidak bertanggungjawab kepada pemerintah federal.²²¹ Dengan demikian, bahwa dalam konsep terbentuknya negara kesatuan, wilayah negara atau pembagian wilayah negara kedalam beberapa daerah baru

²¹⁷ Huda, Ni'matul, Hukum Tata Negara..., *Op.cit.*, h. 92

²¹⁸ *Ibid*

²¹⁹ Soehino, *Op.cit.*, hlm.226

²²⁰ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, hlm. 216

²²¹ *Ibid*

dilakukan setelah terbentuknya negara. Negara (pemerintah pusat) terbentuk terlebih dahulu, barulah kemudian setelah itu dibentuk daerah-daerah. Berbeda dengan proses terbentuknya negara federal, negara-negara bagian (daerah) telah ada dan berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat sebelum bergabung untuk membentuk pemerintah dan/atau negara gabungan (pemerintah/ negara federal).

Pemberian otonomi yang tidak seragam (*asimetri*) kepada beberapa daerah, seperti Aceh, belum menjadi indikasi niat baik pemerintah pusat untuk memberikan otonomi yang tidak seragam kepada daerah lain secara lebih luas. Selain itu, karena permasalahan yang terjadi sangat kompleks, daerah istimewa/istimewa ini masih menjadi objek uji sistem otonomi daerah yang dapat berhasil atau tidak, gagal dan khususnya terpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. untuk Aceh.

Melihat kasus Aceh yang diwarnai gejolak politik, pemerintah seolah tak mampu mengelola kawasan ini. Ada persepsi bahwa otonomi khusus dipandang sebagai upaya terakhir dengan memberikan konsesi ekonomi yang wajar dan hak politik yang lebih besar daripada daerah lain. Pelaksanaan otonomi khusus di Aceh memang sempat bergejolak dan pemekaran juga semakin menguat.²²²

Kasus Aceh menunjukkan bahwa UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang oleh sebagian besar masyarakat Aceh dianggap sebagai dasar hukum otonomi khusus, tidak sepenuhnya mencerminkan semangat dan prinsip *MoU Helsinki*. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh masih penuh dengan pasal

²²² Anggaran Israel. "Kewenangan Pusat Kabupaten dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006". Dokumen dipresentasikan ke FGD bertema "Departemen Daerah Pusat dalam Perspektif Hukum Pemerintah Aceh", diselenggarakan oleh Aceh NGO Forum bekerjasama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Nopember 2006.

karet, sehingga memunculkan berbagai penafsiran oleh para tokoh politik Aceh. Sebagai contoh pasal yang mengatur tentang alokasi Dana Otonomi Khusus yang dianggap berbeda oleh gubernur dan bupati/walikota.

Jika melihat keistimewaan atau keistimewaan Aceh, dapat dikatakan bahwa telah terjadi *desentralisasi asimetris* di Indonesia. Namun, dalam praktiknya, *asimetri* ini masih menjadi masalah besar, karena fitur inti Aceh masih diganggu atas nama demokrasi, sedangkan format khusus Aceh hampir tidak berbeda. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi tidak hanya *simetris*, tetapi juga *asimetris* di Indonesia masih didominasi oleh kepentingan pemerintah pusat daripada diadopsi sebagai respon terhadap aspirasi daerah. Di mana reformasi desentralisasi justru meningkatkan intervensi pemerintah pusat dalam menentukan bentuk desentralisasi daripada memenuhi tekanan kebutuhan dari bawah.²²³

Desentralisasi yang dikatakan *asimetris* telah menjadi sistem yang kompleks dan bergejolak karena telah menjadi arena pertarungan berbagai kepentingan. Di satu sisi, harapan elite negara untuk terus membela Aceh atas dasar kepentingan politik dan ekonomi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebaliknya, elit lokal juga berusaha untuk meningkatkan taraf ekonomi dan politik parsial mereka.²²⁴

Kompleksitas khusus otonomi di Aceh mungkin perlu mendapat perhatian lebih daripada di DKI Jakarta atau DI Yogyakarta. Hal ini dikarenakan Aceh sedang mengalami krisis identitas yang juga dipengaruhi oleh pengabaian negara atas dua

²²³ *Ibid*

²²⁴ *Ibid*

wilayah tersebut. Di mana Aceh selama ini merasa dieksploitasi oleh negara tanpa kompensasi apapun.

Pengakuan kekhasan atau kekhususan daerah hanya atas dasar hak asal atau yang wajib diberikan sendiri setelah terjadi gangguan dan tragedi kemanusiaan tidak memberikan arti penting bagi sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Pengaturan desentralisasi yang tidak memperhitungkan konflik horizontal dan vertikal. Konflik horizontal diwakili oleh konflik antar kelompok di wilayah, sedangkan konflik vertikal adalah konflik antara lembaga lokal dan pemerintah nasional yang dapat menyebabkan pemisahan diri. Oleh karena itu perlu merekonstruksi pemikiran tentang sistem desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan dalam konstitusi.²²⁵

Sebagaimana dijelaskan di atas, secara teori, desentralisasi seharusnya berkontribusi atau mendorong demokrasi lokal yang lebih baik. Desentralisasi membuat negara lebih dekat dengan rakyat, mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, meningkatkan keterwakilan kelompokkelompok yang terpinggirkan, dan banyak lagi. Namun, menciptakan sistem yang terdesentralisasi tidak serta merta memberikan hasil yang diinginkan. Banyak skema desentralisasi dan praktik pemerintahan lokal yang sebenarnya tidak sesuai dengan mekanisme demokrasi lokal sehingga menimbulkan keresahan di tingkat lokal.²²⁶

²²⁵Debora Sanur L. "Pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Aceh". dalam majalah Politik Vol.11 n. 1 Mei 2020.

²²⁶ *Ibid*

Skema desentralisasi dan otonomi yang berbeda untuk daerah khusus memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap konstelasi politik atau demokratisasi lokal. Dengan kata lain, kerancuan ketentuan skema desentralisasi dan otonomi daerah berdampak pada gejolak politik di tingkat lokal. Hal yang paling signifikan, pengaruh penetapan penekanan otonomi khusus yang ditempatkan di tingkat daerah tidak menjamin ketertiban politik dan administrasi di tingkat lokal. Implikasi praktis yang dihasilkan akan berbeda dengan bidang tertentu karena ada faktor lain yang mempengaruhi.²²⁷

Di daerah-daerah tertentu, khususnya Aceh, prioritas otonomi di tingkat provinsi tampaknya tidak sejalan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, baik gubernur maupun bupati/walikota. Persoalan di Aceh, meski ada Undang-Undang Khusus yang menyatakan bahwa gubernur memiliki kekuasaan tertinggi di daerah, bupati dan walikota tetap merasa memiliki otonomi politik karena berasal dari pemilihan langsung. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh telah menempatkan gubernur sebagai otoritas utama di daerah. Dengan kata lain, sangat sulit mengharapkan bupati/walikota untuk patuh kepada gubernur sekalipun dalam urusan pemerintahan karena bupati/walikota merasa memiliki otonomi politik.

Persoalannya, otonomi politik (misalnya dalam pemilihan politikus lokal) yang diberikan kepada daerah dan kabupaten/kota seringkali dikacaukan dengan persoalan administrasi yang bersifat hierarkis. Harus ada pemisahan antara pengaruh elektoral sebagai jaminan demokratisasi lokal dan penekanan khusus pada

²²⁷Debora Sanur L. "Pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Aceh". dalam majalah Politik Vol. 11, No. 1 Mei -2020.

otonomi khusus untuk menjamin urusan administrasi hierarkis. Proses administrasi yang seharusnya bertahap tidak menggunakan proses birokrasi yang rasional, tetapi seringkali mengganggu kepentingan politik kepala daerah, sebagai implikasi dari pemilihan langsung yang lebih subjektif. Akibatnya, desentralisasi administrasi (birokrasi) yang meliputi tingkat kepemimpinan, pengawasan dan koordinasi menjadi tidak efektif karena pengaruh prosedur politik yang tidak memadai (atas nama demokrasi) yang merusak ketertiban. Inilah yang disebut Ettizioni birokrasi sebagai dilema demokrasi.²²⁸

Masalah penegasan otonomi khusus yang tidak diatur dengan baik dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Atas nama otoritas khusus yang otonom, gubernur dapat memberlakukan kebijakan yang diskriminatif. Dapat dikatakan bahwa demokrasi lokal tidak dapat berfungsi dengan baik jika kontrolnya lemah. Konflik antara gubernur dan bupati/walikota dalam masalah otonomi muncul ketika gubernur bertindak atau dianggap mendiskriminasi mereka yang berbeda keyakinan politik. Konflik juga muncul ketika bupati/walikota menunjukkan sikap arogan. Bentuk diskriminasi yang paling signifikan adalah masalah distribusi dana otonomi khusus dan penyediaan infrastruktur di Aceh.²²⁹

Di Aceh, di bawah kepemimpinan Gubernur Irwandi Yusuf, banyak pihak mengklaim bahwa gubernur telah melakukan diskriminasi terhadap orang-orang dengan orientasi politik yang berbeda. Yang menentang gubernur antara lain Bupati di Aceh Tengah seperti Bupati Bener Meriah dan Bupati Aceh Tengah. Bupati di

²²⁸ Mardyanto Wahyu Tryatmoko. "Masalah Demokratisasi Pasca Desentralisasi Asimetris Orde Baru". *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2 Desember (2012), h.

²²⁹ *Ibid*

Aceh Tengah disebut-sebut sebagai mantan milisi pro-NKRI dan tentara putih-merah, sedangkan gubernur adalah tokoh GAM. Mereka mengeluh dan menganggap Gubernur Irwandi sengaja mendiskriminasi masyarakat Aceh tengah dengan hanya memberikan dana pembangunan. Hal ini karena mereka memiliki keyakinan politik dan budaya yang berbeda. Selain bupati di Aceh tengah, diskriminasi juga dirasakan Bupati Pidie yang tampaknya masih memiliki keyakinan politik yang sama dengan gubernur. Keduanya adalah pimpinan GAM.²³⁰ Hubungan yang tidak harmonis antara Gubernur Irwandi dan Bupati Pidie muncul dari pemilihan pemerintah tahun 2006. Pasalnya, Bupati Pidie tidak mendukung pencalonan Irwandi melainkan mendukung calon Pidie lainnya. Saat itu, GAM secara efektif terpecah menjadi dua faksi utama.²³¹

Area yang didiskriminasi dapat menciptakan perpecahan. Dampak yang lebih luas dari praktik diskriminatif ini tidak hanya ada daerah-daerah kecil yang ingin memisahkan diri dengan membentuk daerah baru, atau ada daerah yang ingin lepas dengan membentuk daerah baru, tetapi juga daerah yang ingin memisahkan diri menjadi negara bagian. Akibat diskriminasi tersebut, muncul kantong-kantong politik baru yang menuntut kemerdekaan. Misalnya keinginan Aceh Leuser Antara dan Aceh Barat (ALA-ABAS) untuk memisahkan diri dari Aceh,

Selain masalah otonomi khusus, perbedaan desain kelembagaan dalam desentralisasi *asimetris* berimplikasi pada masalah *checks and balances* di masing-

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid*

masing wilayah otonomi khusus yang berbeda. *Checks and balances* antarlembaga di tingkat lokal tampak tidak efektif dalam berbagai varian.²³²

Masalah *checks and balances* lembaga politik lokal juga terlihat di Aceh. Partai politik lokal (Partai Aceh) mendominasi konstelasi politik Aceh. Dalam pelaksanaan otonomi khusus di Aceh, gubernur menemukan dirinya dalam situasi bermasalah karena selain harus menjalin hubungan baik dengan pemerintah pusat, ia juga harus menjaga kepentingan lembaga lokal yang tidak univokal. Di tingkat daerah, Gubernur Irwandi sudah lama tidak bentrok dengan bupati non-GAM. Apalagi di dalam tubuh GAM sendiri, kelompok ideologis tidak lagi mempercayai Irwandi. Orang-orang partai Aceh menganggap Irwandi telah terbawa oleh “permainan” pemerintah pusat, sehingga Aceh pelan-pelan disandingkan dengan daerah otonom lainnya.²³³

Kegagalan *checks and balances* di Aceh terlihat pada kerjasama yang erat antara gubernur dan DPRD, namun dalam rangka barter politik untuk mengamankan kepentingan ekonomi dan politik. Perancangan partai lokal sebagai ciri khas Aceh juga dipengaruhi oleh konstelasi politik (demokrasi di Aceh). Keunggulan Partai Aceh di kantong GAM pada dasarnya menciptakan *enclave* baru yang lebih melindungi kepentingan elite ketimbang kepentingan rakyat. Di tingkat kabupaten, kuatnya dominasi partai lokal menjelaskan kuatnya kolusi untuk melindungi kepentingan ekonomi-politik, dan tidak adanya *check and balances*

²³² Debora Sanur L. "Pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Aceh". dalam majalah Politik Vol.11 n. 1 Mei 2020.

²³³ *Ibid.*

antar lembaga lokal. Liburan yang berujung pada korupsi antara eksekutif dan legislator menjadi tren dalam dinamika pemerintahan Aceh.

Sementara itu, dominasi partai lokal di tingkat daerah justru menunjukkan lemahnya kapasitas legislator karena mayoritas anggotanya adalah mantan gerilyawan administrasi dan politik yang jahil dan jahil sama sekali.²³⁴ Ambiguitas demokratisasi lokal di daerah otonomi khusus, seperti Aceh, sebenarnya mencerminkan semrawutnya distribusi kekuasaan antar lembaga pemerintah, baik secara nasional maupun lokal, karena kepentingan semi-elit.

Menurut Hadiz,²³⁵ dalam hal ini Hadiz menyatakan bukan desentralisasi, melainkan sistem hubungan kekuasaan yang terdesentralisasi. *Ambiguitas* kewenangan atau kekuasaan lembaga lokal dapat dibaca, misalnya dalam eksklusivisme politik penguasa yang dapat menghilangkan kewenangan gubernur dengan menghubungkan langsung dengan lembaga nasional dan dalam eksklusivisme politik gubernur yang mengabaikan pemberitaan, koordinasi, dari lembaga hukum setempat. Masalah ini berkontribusi pada lemahnya demokratisasi lokal dan berdampak pada gejolak politik lokal.

Pemberian otonomi yang terlalu besar kepada daerah dalam upaya menyatukan kembali kelompok-kelompok separatis tampaknya merupakan bentuk pengabaian. Ada kesan kuat bahwa pemerintah pusat sengaja menutup mata terhadap patologi yang ada dan terjadi di Aceh, seperti korupsi, kolusi dan diskriminasi. Akibatnya korupsi menjadi hal yang lumrah, terutama di daerah-

²³⁴ *Ibid*

²³⁵ Mardyanto Wahyu Tryatmoko. *Op.cit.*

daerah yang bermasalah dengan pemisahan seperti Aceh. Faktor jarak dengan kekuasaan juga menentukan distribusi sumber daya dan infrastruktur yang teratur. Misalnya, dana otonomi khusus atau dana pembangunan lainnya akan berjalan lancar jika ada hubungan yang erat antara gubernur dengan bupati/walikota. Jika hubungan tidak harmonis, bupati/walikota akan bertele-tele dengan berhadapan langsung dengan pemerintah pusat. Sistem hubungan kekuasaan yang dibangun secara lokal masih memungkinkan implementasi yang lebih luas dari pola patologis ini.²³⁶

H. Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Dalam Perspektif Hukum Islam

Sejarah menunjukkan bahwa selama kurun waktu 13 tahun setelah masa pengangkatan Nabi Muhammad SAW sebagai Nabi di kota Mekkah, Islam dapat dikatakan belum berkembang secara signifikan. Sehingga Islam belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah ketika itu, termasuk kota Mekkah yang merupakan tempat kediaman dari Nabi Muhammad SAW. Umat Islam baru menjadi satu komunitas yang bebas dan merdeka setelah Nabi Muhammad saw hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yastrib. Apabila di Mekkan umat Islam eksistensinya belum diakui dan tertindas, di Madinah terjadi keadaan yang sebaliknya. Di Madinah ajarah Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW mendapat sambutan yang baik dan mempunyai kedudukan yang dihormati, sehingga Islam menjadi kuat.²³⁷

²³⁶ *Ibid*

²³⁷ Harun Nasution, 1985, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jilid. I; Cet. V; Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, h. 92.

Madinah dapat dikatakan sebagai tempat berkembangnya ajaran Islam dan komunitas umat Islam. Di mana Nabi Muhammad SAW dan para pengikutNya yang datang dari Mekah (Muhajirin) dan penduduk Madinah yang telah memeluk Islam telah mengundang Nabi ke Madinah (*Anshar*), bersatu untuk menyusun kekuatan dalam rangka menyebarkan ajaran Islam. Namun, meskipun di Madinah pada ajaran Islam dan penduduk yang memeluk agama Islam lebih dominan, akan tetapi di Madina juga terdapat komunitas lain, yaitu orang Yahudi dan sisa-sisa orang Arab yang belum memeluk Islam. Umat Islam di Madinah merupakan bagian dari masyarakat yang majemuk.²³⁸

Berselang tidak lama setelah Nabi Muhammad SAW hijrah ke Madinah, kemudian Nabi Muhammad SAW membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh beberapa macam golongan. Nabi Muhammad SAW memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah agar terbentuk kesatuan hidup di antara seluruh penghuninya.

Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Nabi Muhammad SAW sendiri dan menjadi negara yang berdaulat. Dengan demikian di Madinah Nabi Muhammad bukan lagi hanya mempunyai sifat Rasul Allah, tetapi juga sebagai kepala negara.²³⁹

Piagam Madinah didalamnya merumuskan prinsip-prinsip dan dasar-dasar tata kehidupan bermasyarakat, kelompok-kelompok sosial Madinah, jaminan hak,

²³⁸ Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Universitas Indonesia, h. 10

²³⁹ Ahmad Sukardja, 2014, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Ed. 1: Cet. II; Jakarta : Sinar Grafika, h. 2.

dan ketetapan kewajiban. Piagam Madinah itu juga mengandung prinsip kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan sebagainya. Inisiatif dan usaha Muhammad saw dalam mengorganisir dan mempersatukan pengikutnya dan golongan lain, menjadi suatu masyarakat yang teratur, berdiri sendiri, dan berdaulat yang akhirnya menjadi suatu negara di bawah pimpinan Nabi Muhammad saw, sendiri merupakan praktek *siyasah*, yakni proses dan tujuan untuk mencapai tujuan.²⁴⁰

Menurut hasil penelitian J. Suyuthi Pulungan, terdapat empat belas prinsip yang terdapat dalam piagam Madinah khususnya berhubungan erat dengan pemerintahan: prinsip umat; prinsip persatuan dan persaudaraan; prinsip persamaan; prinsip kebebasan; prinsip hubungan antar pemeluk agama; prinsip tolong menolong dan membela yang teraniaya; prinsip hidup bertetangga; prinsip perdamaian; prinsip pertanian; prinsip musyawarah; prinsip keadilan; prinsip pelaksanaan hukum; prinsip kepemimpinan; dan prinsip ketaqwaan, *al-amru bil ma'ruf wannahyu ani-munkar*.²⁴¹

Prinsip-prinsip pokok Piagam Madinah sebagaimana dicontohkan dan dipraktekkan oleh Rasulullah saw. merupakan sistem politik dan bentuk pemerintahan yang harus dipedomani oleh umat Muslim. Sistem tersebut sesungguhnya merupakan prinsip-prinsip ajaran umum dalam menjalankan roda pemerintahan. Menyangkut soal mekanisme dan bentuk yang diinginkan umat Islam dalam konteks kehidupan umat Islam selanjutnya, tidak ada acuan normatif

²⁴⁰ J. Suyuthi Pulungan, 1996, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 5.

²⁴¹ *Ibid*, h. 121

yang ditetapkan dalam al-Qur'an maupun Hadis. Hal ini menyebabkan beragamnya sistem maupun bentuk politik umat Islam, yang disesuaikan dengan kebutuhan dan konteks zamannya.

Intisari yang tetap dan perlu diambil dari prinsip umum di atas, dalam menjalankan pemerintahan adalah ,hubungan demokratis antara umat dan negara. Prinsip-prinsip Piagam Madinah yang sangat relevan untuk diterapkan dalam konteks kekinian adalah menyangkut *egalitarianisme*, penghargaan kepada orang berdasarkan prestasi (bukan prestise seperti keturunan, kesukuan, ras dan lain-lain), keterbukaan partisipasi seluruh anggota masyarakat, dan penentuan kepemimpinan melalui pemilihan umum, bukan berdasarkan keturunan.¹⁰

Adapun dalam piagam Madinah yang mengungkapkan persoalan suatu negara, yaitu:

الناس دون من واحدة أمة أنهم

Artinya: Pasal 1 Sesungguhnya mereka satu bangsa negara (ummat), bebas dari (pengaruh dan kekuasaan) manusia.²⁴²

Ketentuan Pasal 1 Piagam Madinah menyatakan bahwa mukminin-muslimim merupakan satu '*ummah* ("umat") yang berbeda dari manusia lain. Kata *umat* digunakan untuk menyebutkan populasi orang-orang yang telah masuk Islam, tanpa melihat suku, asalusul, ras, kedudukan sosial, dan sebagainya. Asal sudah masuk Islam, dari manapun asalnya, seseorang disebut mukmin dan muslim.²⁴³

²⁴²Nurcholish Madjid, 1996, *Memberdayakan Masyarakat, Menuju Negeri yang Adil, Terbuka dan Demokratis*, Jakarta : Paramadina, h. 7.

²⁴³ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah...*, *Op.cit*, h. 81

Dalam al-Qur'an kata '*ummah* dan jamaknya '*ummah* disebutkan sebanyak 64 kali, 52 kali diantaranya disebut dalam bentuk tunggal (*mufrad*) dan digunakan untuk berbagai pengertian. Dari jumlah itu, sebagian besar termasuk ke dalam ayat-ayat Makiyyah. Adapun dalam ayat-ayat Madaniyah hanya 17 kali kata '*ummah* disebutkan al-Qur'an. Hampir semua kata '*ummah* dalam ayat-ayat Makkiyah berarti bangsa, bagian dari bangsa atau generasi dalam sejarah. Selain untuk pengertian tersebut, kata '*ummah* juga bermakna kelompok, agama (tauhid), waktu yang panjang, kaum, pemimpin, orang-orang kafir, dan manusia seluruhnya.²⁴⁴

Menurut Quraish shihab yang dikutip dalam Muhammad Iqbal, dalam kata '*ummah* terselip makna-makna yang cukup dalam. '*Ummah* mengandung arti gerak dinamis, arah, waktu, jalan yang jelas serta gaya dan cara hidup. Ini berarti bahwa untuk menuju suatu arah, harus jalannya, serta harus bergerak maju dengan gaya dan cara tertentu, pada saat yang sama membutuhkan waktu untuk mencapainya.²⁴⁵

Dari ayat-ayat al-Qur'an dan Piagam Madinah di atas dapat dicatat beberapa ciri esensi yang menggambarkan '*ummah* Islam sebagai berikut :

1. Pertama, '*ummah* memiliki kepercayaan kepada Allah Subhanahu Wata'ala dan keyakinan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai nabi terakhir, memiliki kitab yang satu (al-Qur'an) dan bentuk pengabdian yang satu kepada Allah swt dan arah kiblat yang satu pula (Ka'bah). Mereka mengikuti Syariat yang diturunkan Allah swt melalui Nabi Muhammad saw. Pendek kata, anggota '*ummah* diikat oleh Islam. Ini yang membedakan mereka dengan kelompok-kelompok lainnya.
2. Kedua, Islam yang memberikan identitas pada '*ummah* mengajarkan semangat universal. al-Qur'an menjelaskan bahwa manusia seluruhnya adalah sama. Tidak pada perbedaan manusia atau kelompok dengan manusia atau kelompok lainnya, kecuali ketakwaan (QS al-Hujurāt/49:13).

²⁴⁴ *Ibid*, h. 95

²⁴⁵ Muhammad Iqbal, 2014, *Fiqih Siyasah: Kontekstual Doktrin Politik Islam*, Cet I; Jakarta: Prenadamedia Group, h. 208.

Karenanya, Islam tidak mengakui kasta, kelas sosial atau warna kulit sebagai pembeda manusia. Konsekuensinya, universalitas Islam ini menolak pembatasan-pembatasan umatnya berdasarkan suku, kelompok komunitas, dan batas-batas wilayah.

3. Ketiga, karena umat Islam bersifat universal, maka secara alamiah umat Islam juga bersifat organik. Kesatuan organik ini diikat oleh semangat persaudaraan seiman, sebagaimana dalam QS al-Hujurāt/49:10. Persaudaraan dalam Islam tidak berdasarkan hubungan-hubungan primordial seperti kekeluargaan, darah, dan keturunan.¹⁴

Konsep pemerintahan yang diusung oleh Islam ketika itu adalah *Baldatun Thayyibatun wa Rabbun Gofūrun*. Hal ini sesuai dengan firman Allah Subhanahu

Wata'ala dalam Al-quran Surat Saba', ayat 15 yang berbunyi :

لَقَدْ كَانَ لِسَبَإٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّتَانِ عَنْ يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ وَاشْكُرُوا لَهُ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ

Artinya : “Sesungguhnya bagi kaum Saba' ada tanda (kekuasaan Tuhan) di tempat kediaman mereka yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri. (kepada mereka dikatakan): "Makanlah olehmu dari rezki yang (dianugerahkan) Tuhanmu dan bersyukurlah kamu kepada-Nya. (Negerimu) adalah negeri yang baik dan (Tuhanmu) adalah Tuhan yang Maha Pengampun".²⁴⁶

Baldatun thayyibatun dalam ayat tersebut diartikan dengan negeri atau daerah yang baik. Kata *baldatun* berasal dari kata *balad* secara bahasa biasa diterjemahkan dengan tempat sekumpulan manusia hidup. *Balad* dengan segala perubahannya terulang dalam al-Qur'an sebanyak 19 kali. Semuanya mengacu kepada tempat atau wilayah, khususnya Mekkah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *baldatun thayyiban* berarti tempat atau negeri yang baik.²⁴⁷

Kata (سبأ) *saba'* dapat berarti wilayah / negeri sebagaimana yang ditunjuk oleh QS an-Naml, dan dapat juga berarti kaum dan itulah yang dimaksud oleh ayat ini. Kerajaan Saba' berdiri pada abad VIII SM, pengaruh kekuasaannya mencakup

²⁴⁶Kementerian Agama Republik Indonesia, 2012, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: Sinergi Pustaka Indonesia, h. 608-609

²⁴⁷Ali Nurdin, 2005, *Quranic Society: Menelusuri Konsep Masyarakat Ideal dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Erlangga, h. 115.

Ethiopia dan salah satu negeri yang sangat terkenal ketika itu yaitu Ma'rib dengan bendungannya yang sangat besar.²⁴⁸ Sedangkan kata (طَيِّبَة) *thayyibah* terambil dari kata (طاب) yaitu sesuatu yang sesuai, baik dan menyenangkan bagi subyeknya. Negeri yang baik antara lain adalah yang aman sentosa, melimpahkan rezekinya dapat diperolehnya secara mudah oleh penduduknya, serta terjalin pula hubungan harmonis kesatuan dan persatuan antar anggota masyarakatnya.

Al-Qur'an memang tidak menyebut secara tegas tentang kriteria dan gambaran yang baik (*baladah thayyibah*), untuk mendapatkan gambaran lebih lengkap akan diruraikan secara ringkas tentang kerajaan Saba'. Kerajaan Saba' dibangun oleh rajanya yang pertama bernama Saba' Abd al-Syam ibnu Yasjub ibnu Ya'rub ibnu Qatan, sekitar tahun 950 SM. Pusat pemerintahan kerajaan ini adalah kota yang dinamakan sesuai dengan pendirinya yaitu Saba'. Kerajaan ini sempat mengenyam kemakmuran yang luar biasa sebagaimana diinformasikan oleh ayat tersebut. Faktor utama yang menyebabkan kerajaan ini makmur adalah dibangunnya sebuah bendungan yang terkenal dengan nama bendungan Ma'rib atau A'rim.²⁴⁹ Bendungan ini dibangun antara dua buah gunung di kota Ma'rib. Selama dibangun bendungan tersebut, pada saat musim hujan negeri ini selalu dilanda banjir dan pada saat musim kemarau dilanda kekeringan. Setelah dibangunnya bendungan tersebut, berubahlah wajah kota Ma'rib khususnya dan negeri Saba' pada umumnya. Banyak sekali perkebunan yang bermunculan dan pada gilirannya

²⁴⁸ M. Quraish Shihab, 2002, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*, Jakarta : Lentera Hati, h. 363

²⁴⁹ Ali Nurdin, *Quranic Society: Menelusuri Konsep Masyarakat Ideal dalam Al-Qur'an*, h. 116.

membawa kemakmuran bagi negeri tersebut, yang oleh al-Qur'an dinamakan dengan *baladan thayyibah*.²⁵⁰

Di antara pemimpin Saba' yang diinformasikan oleh al-Qur'an adalah seorang ratu yang oleh beberapa riwayat yang diperselisihkan kualitasnya (al-Qur'an sendiri tidak menyebutnya) dikenal dengan nama ratu Bilqīs. Dari kisah ratu inilah dapat ditelusuri ayat-ayat yang dapat secara lebih rinci. Poin-poin penting yang menyebabkan Saba' disebut sebagai negeri yang baik, di samping faktor geografis (adanya bendungan 'Arim) sebagaimana telah dijelaskan, yaitu:

1. Pertama, musyawarah; hal ini dilihat dari sikap ratu Bilqīs, sebagai penguasa kerajaan Saba' yang selalu meminta pendapat terhadap bawahannya apabila ingin memutuskan suatu persoalan terhadap bawahannya apabila ingin memutuskan suatu persoalan yang penting. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan dalam QS an-Nam, ayat 32, yang berbunyi :

قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُوْا أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنْتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُوْنَ

Artinya :“Dia (Balqis) Berkata: "Hai Para pembesar berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini) aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis (ku)".²⁵¹

2. Kedua, anti kekerasan;

Sikap pemerintahan masa itu yang anti kekerasan dapat dilihat dari tanggapan ratu Bilqis terhadap usul yang diajukan bawahannya, untuk mengirim

²⁵⁰ *Ibid*, h. 116-177.

²⁵¹ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Op.cit*, h. 534

pasukan perang guna menyerang kerajaan Sulaiman. Usul tersebut ditanggapi dengan menyatakan sebagaimana dijelaskan dalam QS an-Naml, ayat 34, yang berbunyi :

قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ

Artinya : “Dia (Balqis) berkata: "Sesungguhnya raja-raja apabila menaklukkan suatu negeri, mereka tentu membinasakannya, dan menjadikan penduduknya yang mulia Jadi hina; dan demikian pulalah yang akan mereka perbuat”.

Istilah “*baldatun thayyibatun wa rabbun gofūrun*” negara yang aman makmur dengan ampunan Tuhan), tidak pernah dijumpai dalam istilah politik zaman Islam pertama. Istilah tersebut berasal dari firman Allah Subhanahu Wata’ala yang menceritakan bangsa Saba’ di masa lampau. Mereka hidup dalam kenikmatan dan kemakmuran, aman dan sentosa, berkat keteguhan mereka beragama dan bernegara. Meskipun pada mulanya ayat tersebut tidak mengandung arti politis, tetapi didalamnya tersimpan pengertian ideologis yang penting yaitu cita-cita kemasyarakatan Islam. Dalam al-Qur’an menemukan kata “*baldatun*” dan “*balad*” yang mengandung cita-cita. Adapun dalam Hadis Nabi Muhammad SAW tentang membahas soal amanah pemimpin dari rakyatnya, yang artinya :

Telah menceritakan kepada kami Syaiban bin Farukh telah menceritakan kepada kami Abu al-Asyhab dari al-Hasan dia berkata, "Ubaidullah bin Ziyad mengunjungi Ma'qil bin Yasar al-Muzani yang sedang sakit dan menyebabkan kematiannya. Ma'qil lalu berkata, 'Sungguh, aku ingin menceritakan kepadamu sebuah hadits yang aku pernah mendengarnya dari Rasulullah saw sekiranya aku mengetahui bahwa aku (masih) memiliki kehidupan, niscaya aku tidak akan menceritakannya. Sesungguhnya aku mendengar Rasulullah saw. bersabda: Barangsiapa diberi beban oleh Allah untuk memimpin rakyatnya lalu mati dalam keadaan menipu rakyat, niscaya Allah mengharamkan surga atasnya'.

Hadis diatas memberikan pengertian bahwa Allah swt memberikan peringatan kepada seseorang yang tidak menegakkan keadilan dan seseorang yang tidak berlaku jujur, maka Allah Subhanahu Wata'ala tidak akan menyiapkan baginya tempat disurga. Kejujuran adalah modal yang paling mendasar dalam sebuah kepemimpinan. Tanpa kejujuran, kepemimpinan ibarat bangunan tanpa fondasi, dari luar nampak megah namun didalamnya rapuh dan tak bisa bertahan lama. Begitu pula dengan kepemimpinan, bila tidak didasarkan atas kejujuran orang-orang yang terlibat didalamnya, maka jangan harap kepemimpinan itu akan berjalan dengan baik.

Namun kejujuran di sini tidak bisa hanya mengandalkan pada satu orang saja, kepada pemimpin saja misalkan. Akan tetapi semua komponen yang terlibat didalamnya, baik itu pemimpinnya, pembantunya, staf-stafnya, hingga struktur yang paling bawah dalam kepemimpinan ini, semisal tukang sapunya, harus menjunjung tinggi nilai-nilai kejujuran. Hal itu karena tidak sedikit dalam sebuah kepemimpinan, atau sebuah organisasi, terdapat pihak yang jujur namun juga terdapat pihak yang tidak jujur.

Dalam pandangan Islam, seorang pemimpin adalah orang yang diberi amanat oleh Allah Subhanahu Wata'ala, untuk memimpin rakyat, yang di akhirat kelak akan diminta pertanggungjawabannya oleh Allah swt. Oleh karena itu, seorang pemimpin hendaknya jangan menganggap dirinya sebagai manusia super yang bebas dan berbuat dan memerintah apa saja kepada rakyatnya. Akan tetapi, sebaliknya ia harus memposisikan dirinya sebagai pelayan dan pengayom masyarakat.

Prinsip demokrasi yang dipegang teguh oleh negara Islam, tergambar juga dalam susunan pemerintahan daerah khususnya, dan bentuk negara umumnya. Sifat-sifat otonomi dan pemerintahan berdiri sendiri, berlaku sepenuhnya dari pusat sampai ke daerah-daerah terjauh. Pemerintah daerah dalam negara Islam, dinamakan wilayah, dan jabatan yang memimpin pemerintahan itu dinamakan *al-‘imarah*. Oleh sebab itu, kata wilayah sering dipakai pada luas daerah, misalnya dalam istilah sekarang Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa. Sedangkan *al-‘imarah* digunakan untuk pejabat seperti Gubernur untuk wilayah Provinsi, walikota untuk kotapraja (kotamadya), bupati untuk Kabupaten.²⁵²

Dalam urusan jabatan ini, digunakan beberapa nama yang menggambarkan hak-hak dan tugas yang dimiliki dan dipikul oleh seorang kepala daerah yang memimpin wilayahnya. Adapun istilah-istilahnya yaitu:

1. “*Al-‘amil*” yang hampir dapat diartikan “pegawai” (bekerja untuk daerah),
2. “*Al-Walī*” yang hampir dapat diartikan “kepala daerah” (memiliki tanggungjawab sendiri)
3. . “*Al-Amīr*” yang bisa diartikan “kepala daerah otonomi” (memiliki berdiri sendiri), dan
4. “*Al-Sultān*” yang boleh diartikan “kepala negara bagian” (wilayahnya merupakan negara dalam lingkungan Negara Islam).²⁵³

Beberapa istilah tersebut di atas, maka kemudian berdirilah khilafah sebagai kepala negara Islam, yang kekuasaanya meliputi seluruh wilayah negara. Inilah gambaran ringkas tentang istilah yang dipakai negara Islam dalam menyusun organisasi pemerintahan daerah. Pemakaian beberapa sebutan kepala daerah dalam

²⁵²Zainal Abidin Ahmad, 2001, *Membangun Negara Islam*, Yogyakarta: Pustaka Iqra, h.178.

²⁵³*Ibid.*

tingkatan yang bermacam, menggambarkan isi otonomi dan hak demokrasi, status pemerintah daerah.

Tingkatan-tingkatan jabatan, dari *al-amil* kepada *al-wali*, *al-amir*, dan *al-Sultan*, seperti tingkat lurah, Bupati, dan Gubernur yang memiliki wilayah kekuasaannya, tetapi tingkatan-tingkatannya berkaitan erat pada isi otonomi yang diberikan.²⁵⁴ Misalnya seorang *al-amil* bisa diberi tugas menjadi pembesar untuk suatu daerah yang luas wilayahnya seperti desa (kepala desa), dan bisa juga memimpin suatu daerah yang luas wilayahnya sama dengan kabupaten atau provinsi, tetapi hak dan tugasnya hanya sebagai pegawai yang menjalankan perintah dari atasan.

Al-Walī juga bisa menjadi kepala suatu daerah, desa, kabupaten atau provinsi, tetapi dengan hak dan tugas yang lebih besar, yaitu memiliki hak otonomi untuk daerahnya. Begitu juga dengan *al-amīr*, yang mempunyai hak otonomi lebih luas, dan *al-Sultan* yang otonominya termasuk memimpin negara bagian.

Adapun wilayah negara Islam dengan pimpinan pemerintahannya, “*alimarāh*”, pada umumnya terbagi menjadi dua bagian: yaitu:²⁵⁵

1. *Al- Wilayah al- Khaṣah*

Al- Wilayah al- Khaṣah dengan pimpinan pemerintahannya “*al-imarāh*”, yaitu daerah administratif yang dipimpin oleh seseorang pembesar yang dinamakan “*al-‘amil*”. Wilayah ini tidak mempunyai hak-hak otonomi, tidak mempunyai *ūli al-amri* untuk daerahnya, dan tidak pula berhak

²⁵⁴ *Ibid*, h. 179

²⁵⁵ *Ibid*, h. 180

mengatur pemerintahan sendiri, baik melalui organisasi maupun formasinya. Terhadap pimpinan wilayah administratif, negara Islam selamanya memakai sistem “*kollegial*”, artinya pembesar yang memimpin harus terdiri dari beberapa orang yang satu sama lain harus bekerja sama, dan mereka bersama-sama bertanggungjawab langsung kepada pemerintah pusat. Dengan demikian, prinsip musyawarah tetap dilaksanakan walaupun prinsip “*uli al-amri*” tidak dapat diwujudkan karena tidak ada dewan-dewan perwakilan.

2. *Al- Wilayah al-‘ammah*

Al-Wilayah al-‘ammah dengan pimpinan pemerintahannya yang dinamakan “*al-imarah al-ammah*”, yaitu pemerintahan daerah otonomi yang berhak mengatur sendiri. Di daerah-daerah ini terdapat pemerintahan yang lengkap, prinsip musyawarah dilaksanakan sebaik-baiknya, dan ada *uli al-amri* yang menjadi isi demokrasi Islam. Di samping kepala daerah ada perwakilan yang mengatur dan mengurus urusannya berhak mengeluarkan aturan-aturan yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan umum dari pusat. Kepala daerah yang memimpin pemerintahan daerah ini bisa disebut “*al-wali*”, bisa disebut juga “*al-amir*”, dan bisa juga “*al-sultan*”, sesuai besar kecilnya hak-hak otonomi yang dimiliki oleh daerah tersebut.

Di zaman pertama, zaman Nabi Muhammad SAW, umumnya masih berlaku bagian yang pertama, yaitu Wilayah *al-Khaṣah* dengan pimpinan pemerintahannya *al-imarah al-khaṣah*. Dalam waktu singkat, tidak kurang dari 10 daerah negara

telah dibentuk dan berpusat di Ibu Kota Madinah. Sedangkan, kepala-kepala daerahnya baru berpangkat *al-‘amil*. Nama-nama daerah dan kepala daerah tersebut adalah:²⁵⁶

1. Wilayah Yaman, kepala daerahnya Bazan bin Sassan (asal Bangsa Persi). Setelah dia meninggal, digantikan oleh puteranya, Syahar bin Bazan, kemudian digantikan oleh Khalid bin Said,
2. Wilayah Kindah dan Sadaf, kepala daerahnya Muhajir bin Umayyah,
3. Wilayah Hadramaut, kepala daerahnya ziad bin Lubaid,
4. Wilayah Zubaid dan Aden, kepala daerahnya Abu Musa Asy’ari,
5. Wilayah Jundi, kepala daerahnya Mu’az bin Jabal,
6. Wilayah Najran, kepala daerahnya Abu Sufyan bin Harb,
7. Wilayah Taima’, kepala daerahnya yazid bin Abi Sufyan,
8. Wilayah Kotapraja Mekah, walikotanya Attab bin Asid,
9. Wilayah Akhmus, kepala daerahnya Ali bin Abi Thalib, dan
10. Wilayah Oman, kepala daerahnya Amru bin ‘Ash.

Kepala-kepala daerah tersebut barulah berpangkat *al-‘amil*, karena wilayahnya belum termasuk daerah otonom yang memiliki hak berdiri sendiri. Hanya satu daerah yang dapat diakui sebagai daerah otonom, yaitu ibu kota negara, Madinah *al-Munawwarah*, dan walikotanya disebut “*al-amir*”. Jabatan walikota itu pernah diserahkan Abu Dujanah as-Saidi bin ‘Urfathah. Di wilayah ini prinsip musyawarah dan *uli al-amri* dilaksanakan sepenuhnya, sudah ada dengan perwakilan, dan memiliki perangkat pemerintahan lengkap.

Dasar demokrasi berkembang dengan cepatnya. Dari *al-imarah al- khashah*, yang belum mempunyai dewan-dewan perwakilan dan masih merupakan daerah administratif, berubah menjadi “*al-imarah al-‘ammah*”, yang merupakan suatu daerah otonomi yang lengkap. Sudah memiliki daerah tertentu yang dinamakan

²⁵⁶*Ibid.*

wilayah “*al-‘ammah*”, dipimpin oleh seseorang kepala daerah yang dinamakan “*alwali*”, dan memiliki badan-badan kekuasaan negara.

Penggas utama pemerintahan daerah otonomi yang terkenal adalah “Umar bin Khattab”, khalifah kedua dan demokrat Islam terbesar. Beliau telah mewujudkan prinsip-prinsip musyawarah dan *uli al-amri* yang diajarkan Islam dalam pemerintahan daerah otonomi yang memiliki hak-hak penuh untuk mengatur daerahnya. Di samping hak otonomi, daerah juga diberi hak melaksanakan peraturan-peraturan dan instruksi dari pemerintah pusat.

Wilayah negara Islam yang di zaman nabi Muhammad saw dibagi menjadi 10 (sepuluh) daerah, di zaman khalifah Abu Bakar ditambah menjadi 12 daerah administratif. Sedangkan di zaman khalifah Umar bin Khattab jumlahnya diperkecil, tetapi dengan isi lebih luas, yakni menjadi daerah-daerah otonomi yang memiliki badan-badan kekuasaan lengkap. Mulai dari *al-imārah al- khāṣah* yang bersifat *kollegial*, meningkat menjadi wilayah “*al-‘ammah* yang memiliki hak-hak otonomi dan hak melaksanakan peraturan-peraturan. Imam Mawardi yang dikutip oleh Zainal Abidin Ahmad, menggambarkan pemerintahan otonomi telah mencapai tingkat paling tinggi, terbagi dua macam, yaitu.²⁵⁷

1. *Al-Imarah al-Istikfa*’, yakni daerah-daerah otonomi yang memiliki badan-badan kekuasaan lengkap untuk wilayahnya, baik eksekutif maupun legislatif dan kehakiman. Daerahnya dipimpin oleh seseorang kepala daerah dinamakan “*al-walī*”
2. *Al-Imarah al-Istila*’, yakni negara-negara bagian yang memiliki status dan kekuasaan lebih besar. Tingkatan ini dibagi menjadi 2 (dua) macam:
 - a. Negara-negara bagian biasa, memiliki pembagian kekuasaan antara daerah dengan pusat. Dipimpin oleh seorang kepala negara bagian yang dinamakan “*al-amir*”,

²⁵⁷*Ibid*, h. 182

- b. Negara-negara bagian istimewa, mempunyai hak-hak kekuasaan, dalam dan luar negara. Dipimpin oleh seseorang kepala negara bagian yang dinamakan “*al-sultan*”.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.



BAB III

REGULASI BENDERA DAN LAMBANG PEMERINTAH DAERAH ACEH SAAT INI BELUM BERKEADILAN

A. Dasar Hukum Pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh

Keberadaan UU No/ 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan salah satu sumber hukum yang tidak boleh dinafikan. Undang-Undang tersebut bukan hanya merupakan turunan dari *MoU Helsinki*, tetapi lebih dari itu, yakni merupakan sejarah panjang bagi perjuangan rakyat Aceh.

Berbicara mengenai landasan hukum keberadaan bendera dan lambang daerah Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, berkaitan dengan masalah sumber hukum yang menjadi dasar dari pengaturan bendera dan lambang Aceh itu sendiri.

Victor Sitomurang dalam Ishaq menjelaskan sumber hukum adalah “segala sesuatu yang dapat melakukan, menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan hukum.”²⁵⁸ Dengan demikian, sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila ada aturan yang dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

Ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh telah mengatur secara lebih komprehensif tentang keistimewaan atau kekhususan Aceh, layaknya

²⁵⁸Ishaq, 2015, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 31.

seperti konstitusi sebuah negara. Materi dalam undang-undang tersebut banyak dipengaruhi oleh isi perjanjian Helsinki (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang lebih memberikan penguatan terhadap status keistimewaan Aceh, serta kekhususan dan otonomi seluas-luasnya bagi Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dasar yuridis keberadaan bendera dan lambang Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, pada dasarnya merupakan amanat dari ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, yang secara yuridis memberikan wewenang bagi Pemerintah Aceh untuk membuat Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang menjadi cerminan dari bentuk keistimewaan dan kekhususan wilayah Aceh.

Selain itu, keberadaan bendera Aceh telah pula disinggung dalam MoU yang dilaksanakan antara Pemerintah Indonesia dengan GAM, sebagaimana diatur dalam butir 1.1.5, yang berbunyi : Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne”.²⁵⁹

Ketentuan Pasal 246 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, menyebutkan bahwa:

- (1) Bendera Merah Putih adalah bendera nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Selain Bendera Merah Putih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan.

²⁵⁹Endra Wijaya, dkk, *Problem Pengesahan Bendera Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemetaan Permasalahan)*, (Jurnal Hukum Universitas Padjajaran, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016 (ISSN 2460-1543), page. 154-172), h. 157

- (3) Bendera daerah Aceh sebagai lambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk bendera sebagai lambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pada Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, menyebutkan:

- (1) Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang sebagai simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Qanun Aceh.

Berdasarkan redaksional pasal-pasal tersebut di atas, jelas bahwa Pemerintah Aceh bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (selanjutnya disingkat DPRA) berhak untuk membuat Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh. Dilandasi pada ketentuan pasal tersebut dan sekaligus menindaklanjuti ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, maka kemudian pada tahun 2013 Pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA membentuk dan mensahkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

1. Ketentuan Bendera Aceh

Ketentuan mengenai bentuk dan tata cara penggunaan Bendera Aceh diatur mulai Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Bentuk Bendera Aceh

Bentuk dari bendera Aceh diatur dalam menurut Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013, di mana bentuk bendera Aceh adalah sebagai berikut :

- (1) Bendera Aceh berbentuk empat persegi panjang dengan ukuran lebar 2/3 (dua pertiga) dari panjang, dua buah garis lurus putih di bagian atas, dua buah garis lurus putih di bagian bawah. Satu garis hitam di bagian atas, satu garis hitam di bagian bawah, dan di bagian tengah bergambar bulan bintang dengan warna dasar merah, putih dan hitam;
- (2) Satu garis hitam di bagian atas dan satu garis hitam di bagian bawah, besarnya dua kali dari ukuran garis putih yang mengapitnya.
- (3) Dua buah garis lurus warna putih pada bagian atas dan dua buah garis lurus warna putih pada bagian bawah berukuran sama yang besarnya setengah dari garis warna hitam.
- (4) Satu garis warna hitam pada bagian atas dan satu garis warna hitam pada bagian bawah berukuran dua kali lebih besar dari garis warna putih.
- (5) Dasar warna merah pada bagian atas dan dasar warna merah pada bagian bawah berukuran sama besar dengan garis warna hitam.
- (6) Dasar warna merah pada bagian tengah menyesuaikan dengan besarnya bendera.²⁶⁰

Lebih jelasnya, bentuk dan konfigurasi dari benda Aceh dapat dilihat pada gambar 2.1 sebagai berikut:



Gambar 2. 1 Bendera Aceh

b. Makna atau Arti Dari Bentuk Konfigurasi Bendera Aceh

Bentuk konfigurasi Bendera Aceh, yang terdiri warna dan gambar yang tertera pada bagian tengah bendera, memiliki makna sebagai berikut:

- (1) Dasar warna merah dari Bendera, melambangkan jiwa keberanian dan kepahlawanan;
- (2) Garis warna putih, melambangkan perjuangan suci;
- (3) Garis warna hitam, melambangkan duka cita perjuangan rakyat Aceh;

²⁶⁰Pasal 4 Ayat (1) s.d Ayat (6) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

- (4) Bulan sabit berwarna putih, melambangkan lindungan cahaya iman; dan
- (5) Bintang bersudut lima berwarna putih, melambangkan rukun Islam.²⁶¹

c. Tata Cara Pembuatan Bendera Aceh

Sebagai bendera yang mencerminkan keistimewaan dari daerah daerah Aceh, dalam pembuatan Bendera Aceh tidaklah dapat dilakukan sesuka hati atau sembarangan. Terdapat beberapa ketentuan atau syarat yang harus dipenuhi dalam Pembuatan Bendera Aceh, yang meliputi:

- (1) Bahan kain yang digunakan tidaklah boleh terbuat dari bahan kain yang mudah luntur;
- (2) Besar atau lebarnya ukuran Bendera disesuaikan pada tempat penggunaannya, yaitu :
 - a) Untuk penggunaan di halaman kantor Gubernur, DPRA, Istana Wali Nanggroe Aceh, Meuligoe Gubernur, Meuligoe Bupati/Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota, kantor Bupati/ Walikota, kantor DPRK dan kantor-kantor pemerintahan lainnya, ukuran bendera yang digunakan, yaitu 150 cm x 225 cm;
 - b) Penggunaan di lapangan umum, ukuran bendera yang digunakan yaitu : 120 cm x 180 cm;
 - c) Penggunaan dalam ruangan, ukuran bendera yang digunakan yaitu : 100 cm x 150 cm;
 - d) Penggunaan pada mobil Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota, yaitu : 36 cm x 54 cm.
 - e) Penggunaan pada mobil pejabat Pemerintah Aceh, yaitu : 30 cm x 45 cm.
 - f) Penggunaan bendera di atas meja, berukuran 10 cm x 15 cm.²⁶²

d. Tata Cara Penggunaan Bendera Aceh

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, penggunaan bendera Aceh dapat dilakukan dengan cara pengibaran dan atau pemasangan.²⁶³ Pengibaran atau pemasangan bendera

²⁶¹Pasal 4 Ayat (7) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶²Pasal 4 Ayat (8) dan Ayat (9) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶³Pasal 5 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

dilakukan pada pukul 07.00 Wib sampai dengan matahari terbenam atau pukul 18.00 Wib. Dalam keadaan tertentu, pengibaran atau pemasangan bendera dapat dilakukan pada malam hari.²⁶⁴

Bendera Aceh wajib untuk dikibarkan pada setiap hari besar Aceh atau peringatan bersejarah lainnya, di samping bendera merah putih. Pengibaran Bendera Aceh dilakukan disamping kiri Bendera Merah Putih dengan ukuran tidak lebih tinggi dari Bendera Merah Putih.²⁶⁵

Bendera Aceh dapat dikibarkan sebagai tanda perdamaian dan tanda berkabung. Bendera Aceh sebagai tanda perdamaian digunakan apabila terjadi perselisihan antara kelompok masyarakat, antara warga masyarakat satu Kabupaten/Kota dengan Kabupaten/Kota lainnya di Aceh. Bendera Aceh sebagai tanda perdamaian dikibarkan pada saat terjadi perselisihan, maka setiap pihak yang berselisih wajib menghentikan perselisihan tersebut.

Bendera Aceh sebagai tanda berkabung dikibarkan apabila *Wali Nanggroe*, *Waliul'ahdi*, Pejabat Pemerintah Aceh, Pejabat Pemerintahan Kabupaten/Kota, Alim ulama, tokoh nasional asal Aceh, tokoh adat dan tokoh masyarakat Aceh yang kharismatik meninggal dunia. Bendera Aceh sebagai tanda berkabung, dikibarkan setengah tiang selama 3 (tiga) hari berturut-turut terhitung mulai tanggal yang bersangkutan meninggal dunia. Mengenai kriteria pejabat Pemerintahan Aceh, Pejabat Pemerintahan Kabupaten/Kota, Alim ulama, tokoh nasional asal Aceh,

²⁶⁴Pasal 6 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶⁵Pasal 7 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

tokoh adat dan tokoh masyarakat Aceh yang kharismatik, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.²⁶⁶

Pengibaran Bendera Aceh dipasang pada tiang yang tingginya tidak lebih tinggi dari Bendera Merah Putih. Tali Bendera Aceh dipasang pada sisi kanan bendera dan diikat pada tali tiang bendera. Dalam hal Bendera Aceh dipasang pada dinding, maka bendera dipasang membujur rata.²⁶⁷

Mengenai prosesi pengibaran Bendera Aceh harus dilaksanakan sebagai berikut :²⁶⁸

- a. Pengibaran Bendera Aceh dinaikkan atau diturunkan pada tiang secara perlahan-lahan, dengan khidmat, dan tidak menyentuh tanah.
- b. Bendera Aceh yang dikibarkan setengah tiang, dinaikkan hingga ke ujung tiang, dihentikan sebentar dan kemudian diturunkan tepat setengah tiang.
- c. Dalam hal Bendera Aceh hendak diturunkan, maka terlebih dahulu dinaikkan hingga ujung tiang, dihentikan sebentar, dan kemudian diturunkan.
- d. Pengibaran Bendera Aceh pada Peringatan Hari Besar Aceh harus diiringi dengan Himne Aceh.
- e. Himne Aceh dinyanyikan oleh kelompokoubade dan/atau peserta upacara.

Pada waktu pengibaran atau penurunan Bendera Aceh, maka setiap orang yang hadir pada proses pengibaran atau penurunan bendera wajib memberi hormat dengan berdiri tegak dan khidmat sambil menghadap pada Bendera Aceh sampai prosesi pengibaran atau penurunan selesai dilaksanakan. Untuk penggunaan Bendera Aceh sebagai lencana, maka bendera dipasang pada pakaian pada dada sebelah kiri.²⁶⁹ Artinya, terdapat penghargaan yang hampir sama dengan bendera negara (bendera merah putih) dalam penggunaan bendera Aceh.

²⁶⁶Pasal 9 Ayat (1) s.d (6) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶⁷Pasal 10 Ayat (1) s.d (3) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶⁸Pasal 11 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁶⁹Pasal 12 dan Pasal 16 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

2. Ketentuan Lambang Aceh

Bentuk dari Lambang Aceh diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Qanun Nomor 3

Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang meliputi:

- a. Singa;
- b. bintang lima;
- c. bulan;
- d. perisai;
- e. rencong;
- f. buraq;
- g. rangkaian bunga;
- h. daun padi;
- i. semboyan *Hudep Beu Sare Mate Beu Sajan* dalam tulisan Jawi,
- j. huruf ta dalam tulisan arab; dan
- k. jangkar.²⁷⁰

Berdasarkan Pasal 17 ayat (1) sampai dengan ayat (4) mengatur secara rinci mengenai bentuk, warna dan makna lambang Aceh, yaitu sebagai berikut :



Gambar 2.2 Lambang Aceh

Adapun makna dari masing-masing gambar yang menjadi lambang Aceh, adalah sebagai berikut :

- b. Singa, melambangkan adat bak Poteu Meureuhom;

²⁷⁰Pasal 17 Ayat (1) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

- c. Bintang lima, melambangkan Rukun Islam;
- d. Bulan, melambangkan tjahaya iman;
- e. Perisai, melambangkan Aceh menguasai laut, darat dan udara;
- f. Rencong, melambangkan Reusam Aceh;
- g. Burak, melambangkan hukum-hukum bak Syiah Kuala;
- h. Rangkaian bunga, melambangkan Qanun bak Putroe Phang;
- i. Daun padi, melambangkan kemakmuran;
- j. Semboyan *hudep beusare mate beu sajan*, bermakna kerukunan hidup rakyat Aceh;
- k. Kemudi, melambangkan kepemimpinan Aceh berasaskan musyawarah dan mufakat oleh Majelis Tuha Peuet dan Majelis Tuha Lapan;
- l. Huruf *ta*, dalam tulisan aksara arab bermakna pemimpin Aceh adalah umara dan ulama yang diberi gelar Tuanku, Teuku, Tengku dan Teungku; dan
- m. Jangkar, melambangkan Aceh daerah kepulauan.²⁷¹

Lambang Aceh menggunakan warna dasar yang terdiri dari : warna kuning; warna kuning keemasan; warna hitam; dan warna biru. Lambang Aceh dapat digunakan dalam gedung atau kantor maupun di luar gedung atau kantor.²⁷² Selain digunakan dalam gedung atau kantor, atau pun di luar gedung atau kantor, penggunaan Lambang Aceh, juga digunakan untuk :

- a. Kop naskah dinas;
- b. Sebagai cap/stempel kop naskah dinas;

²⁷¹Pasal 17 Ayat (2) Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

²⁷²Pasal 18 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

- c. Pada lembaran Aceh, Tambahan Lembaran Aceh, Berita Acara Aceh, dan Tambahan Berita Aceh;
- d. Dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan pemerintahan Aceh;
- e. Sebagai Atribut atau simbol pakaian dinas harian (PDH) pegawai Pemerintah Aceh;
- f. Dalam penyelenggaraan peristiwa resmi;
- g. Dalam buku dan majalah yang diterbitkan pemerintahan Aceh.²⁷³

Perihal keberadaan Bendera dan Lambang Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, kemudian menjadi isu hangat dalam praktik ketatanegaraan dan politik hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isu yang kemudian menjadi persoalan penting terkait dengan bendera dan lambang Aceh, adalah mengenai konfigurasi gambar dan komposisi unsur-unsur dalam Bendera Aceh, yang oleh pemerintah R. I dianggap menyerupai bendera GAM, yang terdiri dari: Warna dasar merah, garis horizontal putih, garis horizontal hitam, bulan sabit dan bintang di yang berada pada posisi tengah bendera.

Isu terkait bendera Aceh, tidak saja sebatas mengenai unsur-unsur yang terdapat dalam bendera Aceh, lebih dari itu keberadaan bendera Aceh juga sangat berkaitan erat dengan masalah politik, yaitu mengenai pesan yang terkandung dalam Bendera Aceh tersebut. Selain itu, pihak yang kontra, beranggapan bahwa bendera Aceh yang memiliki kesamaan dengan bendera GAM, secara umum dianggap telah bertentangan dengan hukum positif yang mengatur tentang

²⁷³Pasal 19 Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh.

pemerintahan daerah, yaitu UU Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Sebagai akibat adanya pertentangan norma yang terkandung dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan ketentuan hukum positif yang berlaku di Indonesia, maka sampai saat ini keberadaan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013, belum mendapat pengakuan dari pemerintah R.I, bahkan justru mendapatkan penolakan.

B. Ketentuan Bendera dan Lambang Aceh Dalam Perspektif Hukum Positif

Secara yuridis, Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, telah memberi kewenangan bagi Pemerintah Aceh untuk membentuk Qanun yang mengatur tentang Bendera Aceh sebagai simbol daerah Aceh. Namun, dalam pembentukan Qanun tersebut tentunya haruslah memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Artinya, substansi hukum yang diatur dalam Qanun yang mengatur tentang bendera di Aceh, tidaklah dibenarkan bertentangan dengan hukum positif yang berlaku secara nasional.

Mengenai bentuk dan syarat-syarat pembentukan lambang atau simbol daerah, sebelum diterbitkan dan disahkan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, terdapat aturan setingkat Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Pasal 6 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, menyebutkan bahwa: “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan yang pada pokoknya atau keseluruhannya dengan

desain dan logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, maka bentuk bendera Aceh yang memiliki kemiripan atau persamaan dengan Bendera GAM, jelasnya telah bertentangan dengan hukum positif, khususnya Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Selain dianggap bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, juga dianggap bertentangan dengan Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah, yang menentukan bahwa:

- (1) Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - c. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
 - d. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - e. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
 - f. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
 - g. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Menurut ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, bahwa yang dimaksud dengan Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan masyarakat Aceh, dan Qanun kabupaten/kota adalah peraturan perundang-

undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/ kota.²⁷⁴

Berdasarkan ketentuan di atas, diketahui bahwa kedudukan Qanun Aceh pada dasarnya sederajat dengan Peraturan Daerah (Perda). Dengan kata lain, kedudukan Qanun Aceh secara hirarkie peraturan perundang-undangan berada paling bawah atau berada di bawah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, juga Peraturan Presiden. Dalam kedudukannya yang demikian, maka setiap pembentukan Qanun haruslah disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi daripadanya.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang berada lebih tinggi daripada Qanun Aceh, yang mengatur tentang konsep Pelaksanaan Pemerintahan Daerah adalah UU Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah, secara tegas melarang suatu Peraturan Daerah (Perda/Qanun) yang dibuat oleh Pemerintah daerah atau pun pemerintahan Aceh bertentangan dengan ketentuan hukum nasional.

Sesuai hierarki perundangan-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dapat dilihat bahwa kedudukan Qanun berada di bawah undang-undang, bahkan berada di bawah Peraturan Presiden. Hal ini berarti bahwa ketentuan dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tidak boleh bertentangan dengan

²⁷⁴Lihat Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang atau pun Peraturan Pemerintah sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas hukum menyatakan peraturan yang lebih tinggi dapat mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferior*) dan ada pertentangan asas hukum lainnya yang menyatakan peraturan yang khusus dapat mengesampingkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*).²⁷⁵ Namun, yang menjadi dilema adalah, bahwa Gubernur Aceh dan DPRA terlanjur telah menyetujui secara bersama Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Berdasarkan konstruksi hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pertentangan norma secara hierarki perundangan-undangan terkait dengan pembentukan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh sebagaimana amanat Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Pertentangan norma yuridis tersebut, adalah ketidaksesuaian bentuk bendera Aceh sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Selain bertentangan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh juga dianggap telah bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Analisis Yuridis dan Historis Pembentukan dan Penggunaan Bendera dan Lambang Aceh

²⁷⁵Hans Kelsen, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 100.

Pemberlakuan otonomi khusus bagi daerah dan pemerintah Aceh, secara konstitusional didasari pada Pasal 18 B UUD NRI 1945, yang menyatakan :

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Kehadiran pasal di atas merupakan hasil amandemen UUD NRI 1945. Apabila melihat dan mencermati Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 saat itu, maka terlihat bahwa keinginan untuk mengubah atau mengamendemen Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah telah muncul sejak proses perubahan UUD 1945 yang pertama pada Rapat Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) ke-2, yang salah satu agendanya yakni pemandangan umum fraksi-fraksi tentang materi Sidang Umum (SU) MPR. Rapat tersebut diselenggarakan pada tanggal 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Akan tetapi, tidak semua fraksi menyinggung mengenai pemerintahan daerah dalam pemandangan umumnya.²⁷⁶

Setelah adanya keinginan untuk merubah UUD Tahun 1945, maka secara substansial ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang fundamental. Awalnya ketentuan Pasal 18 hanya terdiri dari satu pasal, namun

²⁷⁶Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010, *Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Ke. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h. 107.

setelah perubahan Pasal 18 terdiri dari beberapa sub pasal, yaitu : Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945.²⁷⁷ Perubahan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya bertujuan untuk menimbulkan berbagai akses yang membutuhkan kepastian hukum terkait dengan perkembangan daerah dalam mencapai dan mewujudkan kemandirian, kesejahteraan dan mendorong daerah untuk tumbuh dan berkeaktivitas dengan memberdayakan sumber daya manusia dan sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya. Sehingga beberapa daerah khusus yang ada di Indonesia dapat mengatur kembali daerahnya sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan Pemerintah Aceh dilandasi pada ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945, di mana pengaturan tentang daerah Aceh berbeda dengan daerah lainnya. Kekhususan daerah Aceh menjadi desentralisasi *asimeteris* bagi negara Indonesia.²⁷⁸ Demikian pula lahirnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan MoU Helsinki merupakan dasar hukum penerapan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Ketentuan ini tercantum pada Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka dalam poin 1.1.5, yang menyatakan: “Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne”.²⁷⁹

²⁷⁷Bagir Manan, 1983, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Bandung: Uniska Press, h. 3.

²⁷⁸Ni'matul Huda, 2013, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 53

²⁷⁹Lihat perjanjian antara Pemerintah R.I dengan GAM disebut sebagai *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia And The Free Aceh Movement*, Helzinsky 15 Agustus 2005.

Hasil kesepakatan bersama antara Pemerintah R. I dan GAM MoU Helsinki pada tahun 2005 tersebut, kemudian dituangkan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang diatur pada Pasal 246 dan Pasal 247 dalam Bab XXXVI tentang Bendera, Lambang, dan Himne.

Berdasarkan kontruksi hukum di atas, dapat dipahami bahwa pembentukan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh pada dasarnya telah mendapatkan legitimasi secara konstitusional dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Di samping juga didasari pada Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, yang diwujudkan dan diakomodir ke dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa status keistimewaan bagi Aceh memberikan dampak pada sistem hukum nasional, dengan lahirnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menggantikan UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Adapun yang mendorong lahirnya undang-undang tersebut adalah seiring dengan dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya yang tumbuh, hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat Aceh.

Dilihat dari aspek sejarah, dapat dikatakan bahwa keberadaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan tonggak sejarah bagi masyarakat Aceh untuk mendapatkan status keistimewaan bagi daerah provinsi Aceh, sehingga daerah Aceh dapat menjalankan pemerintahannya sesuai dengan harapan masyarakat Aceh.

Selain itu, UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh juga menjadi landasan hukum dari keberadaan Bendera dan Lambang Aceh dalam lapangan ketatanegaraan di Indonesia, yakni sesuai amanat Pasal 246 ayat (2) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan literatur sejarah, Bendera dan Lambang Aceh yang digunakan pada masa Sultan Iskandar Muda adalah sebagai berikut:²⁸⁰



Gambar. 2. 3. Bendera Masa Sultan Iskandar Muda

Gambar. 2. 4 Lambang Masa Sultan Iskandar Muda

²⁸⁰Husaini M. Hasan, 2015, *Dari Rimba Aceh Ke Stockholm*, Jakarta: Batavia Publishing. H. 93. Lihat, juga Lampiran II Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Hal yang perlu untuk menjadi perhatian adalah, bahwa rumusan Pasal 246 ayat (2), Pasal 247 ayat (1), dan Pasal 248 ayat (2) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, menghendaki agar bendera daerah Aceh, Lambang Aceh, maupun himne Aceh yang ditetapkan merupakan manifestasi terhadap 2 (dua) hal, yaitu:²⁸¹

1. Bendera dan lambang Aceh merupakan manifestasi terhadap status keistimewaan; dan
2. Bendera dan lambang Aceh merupakan manifestasi terhadap kekhususan Aceh.

Status keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah kepada Aceh tersebut merupakan pengakuan dari bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Sesuai Pasal 3 ayat (2) UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, penyelenggaraan keistimewaan Aceh pada dasarnya berkaitan dengan 4 (empat) hal, yaitu :

1. Penyelenggaraan kehidupan beragama;
2. Penyelenggaraan kehidupan adat;
3. Penyelenggaraan pendidikan; dan

²⁸¹Kurniawan, "Aspek Hukum Pembentukan Qanun No. 3/2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh" *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Kurniawan* No. 62, Th. XVI (April, 2014), h 57-84..

4. Peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dalam menentukan dan menetapkan bendera, lambang, maupun himne Aceh baik itu desain, warna maupun lirik/intonasi lagu/hyme daerah, haruslah sesuai dengan semangat yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, yaitu mencerminkan salah satu, beberapa atau keseluruhan dari empat hal keistimewaan yang dimiliki Aceh, baik itu terkait dengan bidang agama, kehidupan adat, pendidikan maupun peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, yang mensyaratkan agar pembentukan bendera, lambang, maupun himne Aceh baik itu desain, warna maupun lirik/intonasi lagu/hyme daerah, haruslah menjadi manifestasi dari nilai-nilai masyarakat Aceh, maka dapat dikatakan bahwa bendera dan lambang Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh merupakan simbol masyarakat Aceh sendiri. Hal ini dikarenakan ada sejarah yang kuat terhadap bendera dan lambang Aceh itu sendiri, yaitu terkait dengan bendera dan lambang Aceh yang digunakan di masa Sultan Iskandar Muda.

D. Regulasi Bendera dan Lambang Aceh Melalui Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Persfektip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Keadilan

UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan tonggak sejarah sekaligus sebagai landasan hukum bagi keberadaan Bendera dan Lambang Aceh

dalam lapangan ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 246 ayat (2) UU No. 11/2006 mengamanatkan bahwa “Selain Bendera Merah Putih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan”. Selanjutnya dalam Pasal 247 (1) menyebutkan bahwa “Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan”.

Sesuai amanat dari Pasal 246 dan 247 UU No. 11/2006 Pemerintahan Aceh di atas, maka Gubernur Aceh bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang di dominasi oleh Partai Aceh (PA) menyetujui secara bersama Rancangan Qanun yang diinisiasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Rancangan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 3, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 49), dengan menempatkan binatang Buraq Singa sebagai lambang dan Bulan Sabit Merah sebagai bendera Aceh, yang kemudian disahkan oleh Pemerintah Aceh pada hari Jum'at malam, tanggal 22 Maret 2013. Selanjutnya pada hari Senin, 25 Maret 2013 akhirnya Pemerintah Aceh langsung mengundang Qanun Bendera dan Lambang Aceh tersebut ke dalam Lembaran Daerah Aceh.²⁸²

Sejak disahkannya Qanun tersebut, telah menimbulkan ketegangan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Aceh. Selain itu pro kontra juga terjadi antar kelompok masyarakat di Aceh. Berdasarkan hasil klarifikasi yang dilakukan oleh

²⁸² Kurniawan, “Aspek Hukum Pembentukan Qanun No. 3/2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 62, Th. XVI (April, 2014), h. 57-84.

Kementerian Dalam Negeri bersama dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait, telah melakukan kajian terhadap Qanun No. 3 Tahun 2013 tersebut. Hasil kajian menunjukkan bahwa terdapat beberapa pasal dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tersebut yang secara substansi dinilai bertentangan dengan PP No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Sementara Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) bersikukuh mempertahankan keberadaan Qanun Aceh tersebut dan berpendapat bahwa PP No. 77/2007 yang tidak senafas dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.²⁸³

PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) di Indonesia secara prinsip telah memberi batasan hukum terkait dengan kewenangan daerah dalam menetapkan dan menentukan bendera dan lambang daerah. Dalam Bab IV mengenai Design Lambang Daerah, tepatnya Pasal 6 ayat (4) PP No. 77.2007 tentang Lambang Daerah menyebutkan bahwa: “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/ perkumpulan/ lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dijelaskan :

dimaksud dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam ketentuan ini misalnya logo dan bendera bulan sabit yang digunakan oleh gerakan separatis di provinsi Aceh, logo burung mambruk dan bintang kejora yang digunakan oleh gerakan separatis di provinsi Papua, serta bendera benang raja yang digunakan oleh gerakan separatis di provinsi Maluku

²⁸³ *Ibid*, h. 61

Rumusan Pasal 4 dan Lampiran I Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 yang menggunakan simbol bulan bintang serta bergaris hitam dengan latar warna merah adalah merupakan bendera dengan logo, desian, maupun warna yang memang sepenuhnya pernah digunakan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada saat di masa konflik.

Sebelum penandatanganan MoU atau pada masa konflik berlangsung antara Pemerintah Indonesia dan GAM, GAM sebenarnya memiliki 3 (tiga) simbol penting, termasuk yang berbentuk bendera, yaitu: simbol *bouraq* dan singa yang mengapit bulan sabit dan bintang; simbol berupa bendera warna hijau dengan tulisan kalimat Tauhid berbahasa Arab (mengacu kepada bendera Negara Arab Saudi); serta simbol bendera bulan sabit dan bintang dengan latar belakang berwarna merah.²⁸⁴

Simbol bendera bulan sabit dan bintang dengan latar belakang berwarna merah (bendera bulan sabit dan bintang) inilah yang pada masa konflik lebih populer dikenal sebagai bendera GAM. Bendera itu jugalah yang saat ini telah disahkan sebagai bendera Aceh melalui Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Di mana bendera bulan sabit dan bintang pada masa konflik hingga sekarang telah diidentikkan dengan bendera kelompok separatis di Aceh (GAM), dan hal itu disebabkan alasan-alasan sebagai berikut:²⁸⁵

1. Bendera bulan sabit dan bintang pada masa konflik menjadi bendera yang dipilih oleh GAM sebagai simbol dari kombatan mereka dalam bergerilya di lapangan. Dalam hal ini, bendera bulan sabit dan bintang itu telah

²⁸⁴ Herlin, Muksalmina, Joelman Subaidi, "Keberadaan Qanun No. 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh Ditinjau Dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 11, No. 2, Oktober (2023), h. 270-292

²⁸⁵ *Ibid*, h. 279

- difungsikan sebagai pembeda antara yang mana kawan dan yang mana lawan dalam sebuah medan pertempuran (konflik);
2. Bendera bulan sabit dan bintang pada masa konflik sering dikibarkan pada tempat-tempat tertentu, yang kemudian direspon oleh Pemerintah Indonesia karena dianggap sebagai bentuk gangguan keamanan terhadap kedaulatan NKRI.
 3. Sebagai akumulasi dari kedua alasan di atas, maka secara yuridis melalui PP 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah telah ditetapkan bahwa bendera bulan sabit seperti yang digunakan oleh gerakan separatis di Aceh, yaitu GAM, tidak boleh digunakan sebagai lambang daerah (logo dan bendera daerah)/ Dengan demikian Materi Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 secara prinsip sangat bertentangan dengan rumusan Pasal 6 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tidak saja dianggap telah bertentangan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, tetapi juga bertentangan dengan UU Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan Pasal 249 dan Pasal 250. Dalam hal ini, penulis akan menguraikan Pasal 250 sebagai berikut: “Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.”

ketentuan Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah secara eksplisit melarang keras bahwa suatu Peraturan Daerah/Qanun yang dibuat oleh pihak Pemerintah Daerah, termasuk pemerintah Aceh bertentangan dengan hukum nasional, karena sesuai dengan hierarki perundangan-undangan, Qanun pada dasarnya berada di bawah Undang-Undang yang secara otomatis Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Hal ini sesuai dengan asas hukum yang menyatakan peraturan yang lebih tinggi dapat mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferior*) dan ada pertentangan asas hukum lainnya yang menyatakan peraturan yang khusus

dapat mengesampingkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*).²⁸⁶

Evaluasi terhadap Qanun bendera dan lambang Aceh sampai sekarang belum menemukan titik temu antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh. Hal ini dikarenakan belum ada kesepakatan setelah beberapa kali diadakan perundingan antara Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Pemerintah Aceh sehubungan dengan ditetapkannya Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Berdasarkan hasil kajian Tim Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia (Kemendagri) bersama dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait, beberapa substansi Qanun dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta aturan dalam pembuatan *legal drafting* salah satunya sebagai berikut:²⁸⁷

1. Konsideran menimbang huruf a, huruf b, dan huruf d yang terkait dengan *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement* Helsinki 15 Agustus 2005, tidak perlu dimuat karena substansi MoU telah diwujudkan dalam UU No/ 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Dasar hukum mengingat angka 8 bertentangan dengan Lampiran II angka 28 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan “dasar hukum memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.”
3. Pasal 4 dan Lampiran I bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yang menyebutkan:
 - a. “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera

²⁸⁶ Hans Kelsen, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 100.

²⁸⁷ Robertus Wardi, “Perundingan Bendera Aceh Diperpanjang,” diakses melalui website: <http://m.beritastu.com/nasional/11638-perundingan-bendera-aceh-diperpanjang-.html>, tanggal 21 Agustus 2024.

organisasi terlarang atau organisasi/ perkumpulan/ lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. “Yang dimaksud dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam ketentuan ini misalnya logo dan Bendera Bulan Sabit yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Aceh, logo burung Mambruk dan Bintang Kejora yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Papua, serta Bendera Benang Raja yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Maluku.

Keberadaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai sumber

hukum bagi pemerintahan Aceh tidak dapat dinafikan. Di mana Undang-Undang ini mengatur secara komprehensif mengenai keistimewaan atau kekhususan Aceh, Materi dalam undang-undang tersebut sangat dipengaruhi oleh isi perjanjian Helsinki (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang substansinya memberikan penguatan terhadap status keistimewaan Aceh dan kekhususan serta otonomi seluas-luasnya bagi Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).²⁸⁸

Permasalahan tidak terealisasinya Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dikarenakan tidak adanya harmonisasi atau sinkronisasi antara Qanun dengan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 Tentang Lambang Daerah. Sehingga menimbulkan disharmonisasi hukum antara substansi hukum Qanun dengan PP No. 77/2007 Tentang Lambang Daerah sebagai Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Sebagai akibatnya, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Aceh dan DPRA tidak bisa dijalankan sebagaimana semestinya.

²⁸⁸ Dedek Fakhri, Marzuki, Mustaman, “Analisis Penggunaan Bendera dan Lambang Aceh Dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”, *Jurnal Ilmiah Metadata*, Vol. 3, No. 3 September (2021), h. 888-909

Polemik hukum bendera dan lambang Aceh yang diatur dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh terjadi dikarenakan perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah Aceh, sehingga meskipun telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian diantara kedua belah pihak, sampai saat sekarang ini belum juga ada titik temu.

Perbedaan persepsi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat mengenai Bendera dan Lambang terkait dengan desain dan logo bendera dan lambang Aceh yang menyerupai bendera GAM. Di sini terlihat adanya keberatan dari pihak pemerintah Aceh untuk memenuhi keinginan Pemerintah Pusat, agar merubah sedikit bentuk dari Bendera Aceh, sehingga persoalan ini sempat *colling down*.

Apabila dianalisis secara yuridis, maka perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh dapat diakhiri, yang tentunya mensyaratkan adanya sikap saling memahami antara satu sama lainnya. Diketahui bahwa terbitnya PP No. 77 /2007 tentang Lambang Daerah merupakan peraturan pelaksana tentang adanya ketentuan mengenai lambang daerah yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, juga UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Hal ini dapat dilihat pada huruf b bagian dasar menimbang PP tersebut, yang menyebutkan bahwa :

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Pasal 246 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Lambang Daerah”.

Jadi, diterbitkannya PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah tidak lain bertujuan untuk mengatur tentang bentuk dari lambang daerah, yang meliputi : logo, bendera; bendera jabatan kepala daerah; dan *himne*. Ketentuan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menentukan bahwa: “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Mengacu pada pasal tersebut di atas, secara jelas dan tegas terdapat larangan bagi daerah untuk membuat desain logo dan bendera yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang, termasuk gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, setiap daerah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk daerah-daerah yang memperoleh status otonomi khusus, di dalam membentuk dan mengatur logo dan bendera daerah harus tunduk pada PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Apabila dianalisis secara yuridis, pengesahan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh jauh setelah diterbitkannya PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Seharusnya, persoalan pertentangan norma tidak akan muncul apabila pemerintah Aceh dan DPRA Aceh ketika merumuskan bentuk bendera dan logo daerah Aceh merujuk pada ketentuan yang diatur dalam PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Pemerintah Aceh dan DPRA Aceh, serta tokoh-tokoh Aceh seharusnya lebih memahami hakikat pemberian otonomi khusus dan keistimewaan bagi provinsi Aceh tetap dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti, meskipun pemerintah pusat telah memberikan kewenangan khusus bagi pemerintahan Aceh, bukanlah berarti pemerintah Aceh tidak lagi tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku secara nasional. Dalam hal ini penyelenggaraan pemerintahan Aceh berdasarkan otonomi khusus harus tetap dipandang sebagai pelaksanaan asas desentralisasi. Menurut B.C. Smith desentralisasi adalah :

Pelimpahan kekuasaan dari level atas ke level bawah di dalam suatu hirarki teritorial, yang dapat dilakukan satu pemerintahan di dalam suatu negara atau dalam suatu organisasi besar. Bagi Smith, kebijakan desentralisasi mengandung aspek nilai dan tujuan yaitu untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Bentuk aspek kepentingan pemerintah pusat yaitu pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan menciptakan stabilitas politik. Bentuk aspek kepentingan daerah yaitu kesetaraan politik (*political equality*), tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*).²⁸⁹

Tujuan dari desentralisasi dilihat dari aspek kepentingan daerah adalah untuk mewujudkan persamaan politik (*political equality*) yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Sementara itu, dilihat dari tanggung jawab publik pemerintah daerah (*local accountability*), maka melalui kebijakan desentralisasi diharapkan akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan hak-hak dari masyarakat lokal. Juga meningkatkan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*) dalam

²⁸⁹ B.C. Smith, 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Jakarta: Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI), h. 1.

mengatasi dan meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Asumsinya, pemerintah daerah lebih banyak mengetahui permasalahan yang dihadapi komunitasnya.²⁹⁰

Persoalan mengenai bendera dan lambang daerah, menuntut adanya daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*) untuk lebih merespon kenyataan yang berkembang di tengah masyarakat. Di mana sebagian kelompok masyarakat Aceh berpandangan apa salahnya menggunakan bendera dan logo daerah yang memiliki kemiripan dengan bendera GAM. Namun, di pihak lain tidak sedikit pula masyarakat Aceh yang menolak dan tidak menyetujui penggunaan bendera dan logo daerah yang memiliki kemiripan dengan bendera GAM. Hal tersebut menunjukkan bahwa di tengah masyarakat telah terjadi dikotomi, yaitu mengenai persepsi masing-masing kelompok masyarakat terhadap keberadaan bendera dan logo bendera Aceh.

Terjadinya perbedaan persepsi di tengah masyarakat mengenai desain dan logo bendera Aceh seharusnya disikapi secara arif dan bijaksana dari seluruh unsur pemerintah Aceh. Mempertimbangkan nilai sejarah masyarakat Aceh yang tidak dapat dipisahkan dari eksistensi GAM sebagai tonggak perjuangan rakyat Aceh memang penting, sebab bagaimanapun juga GAM adalah bagian dari masyarakat Aceh dan memiliki sejarah yang kelam dalam perjuangan masyarakat Aceh untuk memperoleh status keistimewaan dan kekhususan bagi daerah Aceh.

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan dan pengaturan bendera dan lambang daerah Aceh dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013

²⁹⁰*Ibid*, h. 29-30

tentang Bendera dan Lambang Aceh telah bertentangan dengan PP No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang seharusnya menjadi pedoman bagi tiap-tiap daerah dalam membentuk bendera dan logo daerah sebagai lambang daerah.

Apabila melihat masalah di atas, terdapat dua hal yang saling bertentangan. Secara asas hukum satu hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah, dan hukum yang khusus mengeyampingkan hukum yang lebih umum. Untuk menjawab perdebatan hukum ini maka akan dianalisis secara tujuan hukum. Adapun tujuan hukum dapat ditemukan dalam berbagai pendapat yang berberbedabeda, sehingga sulit untuk mengatakan secara valid mengenai apakah tujuan hukum itu. Ada beranggapan bahwa tujuan hukum untuk mewujudkan kedamaian, keadilan, kefaedahan (kemanfaatan), kepastian hukum dan sebagainya, yang kesemuanya itu menunjukkan hukum itu merupakan gejala masyarakat.²⁹¹

Era sekarang ini barangkali tidak ada teriakan yang lebih lantang dari pada seruan keadilan. Merujuk pada teori keadilan, maka akan ditemukan beragam macam tentang teori keadilan, diantaranya teori keadilan Aristoteles, teori keadilan John Rawls, teori Keadilan menurut Hans Kelsen, dan teori Keadilan Pancasila,

Melihat keadilan dalam pertentangan norma antar Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, maka analisis awal dapat dilakukan berdasarkan teori harmonisasi hukum. Sebagaimana dijelaskan bahwa dasar pembentukan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh adalah UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang tersebut merupakan perwujudan dari hasil kesepakatan

²⁹¹ R. Soeroso, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 56.

(MoU) antara GAM dengan Pemerintahan R. I pada tahun 2005, yang intinya mengakhiri konflik antara GAM dan Pemerintah R. I.

Pasal-pasal Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang dianggap bertentangan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, diantaranya Pasal 4 dan Pasal 17, karena bentuk, desain dan logo bendera Aceh dianggap memiliki kemiripan dengan bendera GAM. Menurut hemat penulis, jika pemerintah melalui kesepakatan (MoU) tahun 2005 telah bersepakat dengan GAM untuk mengakhiri konflik, di mana dalam kesepakatan tersebut GAM secara sukarela menggabungkan diri dengan NKRI, seharusnya Pemerintah R.I tidak lagi mempersoalkan keberadaan GAM di Aceh, termasuk simbol-simbol yang digunakan oleh GAM, karena GAM sendiri merupakan bagian dari kelompok masyarakat yang berada dalam wilayah NKRI itu sendiri yang secara suka rela telah menyatakan diri sebagai bagian dari kelompok masyarakat yang tergabung dalam NKRI.

Menurut Penulis, benar secara hirarkie peraturan, jika dilakukan sinkronisasi vertikal, maka terlihat bahwa Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dan juga Pasal 250 UU Pemerintah Daerah. Dalam hal ini berlaku asas hukum, yang menentukan peraturan yang lebih rendah harus tunduk pada peraturan yang lebih tinggi di atasnya.

Namun, jika mengulas balik sejarah terbitnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menjadi dasar dari pembentukan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka tidak dapat terlepas dari peran

GAM yang sebelumnya berkonflik dengan pemerintah R. I, yang kemudian melakukan suatu perdamaian dengan pemerintah R. I untuk mengakhiri konflik, dengan syarat-syarat perdamaian yang harus dipenuhi oleh masing-masing pihak. Artinya, jika pun bentuk, desain dan logo bendera Aceh yang diatur dalam Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh memiliki kemiripan dengan bendera GAM, hal itu adalah wajar mengingat GAM merupakan bagian dari Aceh dan sempat menjadi simbol perlawanan rakyat Aceh terhadap ketidakadilan terhadap pemerintah pusat.

Ketentuan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah yang dirumuskan dan diterbitkan oleh pemerintah setelah terbitnya UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, seharusnya juga mempertimbangkan aspek filosofi, sosiologis dan empiris yang berkembang di Aceh. Karena PP tersebut termasuk sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, yang mengatur tentang lambang daerah. Dalam hal ini, meskipun terdapat larangan terhadap penggunaan bentuk, desain dan logo bendera dan lambang daerah yang sama atau memiliki kemiripan dengan gerakan separatis, seharusnya terdapat pengecualian bagi GAM sebagai kelompok separatis yang telah melakukan perdamaian dengan pemerintah R. I, dan menyatakan diri bergabung dengan NKRI. Ketentuan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah yang kemudian mereduksi keberlakuan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, menunjukkan bahwa PP tersebut tidak mempertimbangkan aspirasi rakyat Aceh.

Respon menolak oleh pemerintah pusat terkait keberadaan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dapat dilihat dari dikeluarkannya

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 188.34/2723. SJ, tertanggal 26 Juli 2016, yang ditandatangani langsung oleh Mendagri saat itu, yang dijabat oleh Tjahjo Kumolo.²⁹²

Pembatalan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh didasari pada Pasal 251 UU Pemerintah Daerah, yang mengatur tentang kewenangan Mendagri untuk membatalkan Peraturan Daerah. Kewenangan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 dan 3 Perpres No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri. Peraturan ini kemudian dicabut dengan diterbitkannya Perpres No. 114 Tahun 2021 tentang Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan ketentuan tersebut, Kemendagri pada dasarnya memiliki kewenangan untuk membatalkan Peraturan Daerah. Akan tetapi, jika dilihat dari aspek perundang-undangan yang menjadi dasar hukum untuk melakukan pembatalan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah haruslah mengacu pada ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang merujuk pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Penolakan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh oleh pemerintah pusat melalui Kemendagri No. No. 188.34/2723. SJ, tertanggal 26 Juli 2016, apabila dianalisis lebih lanjut adalah inkonstitusional. Hal mana dalam Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 secara tegas mengatur bahwa pengujian legalitas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dilakukan oleh

²⁹²Berita online. Mendagri Batalkan Qanun Bendera dan Lambang Aceh, diakses melalui : <https://sinarpost.com/2019/08/01/mendagri-batalkan-qanun-bendera-dan-lambang-aceh>, tanggal 21 Agustus 2024.

Mahkamah Agung (MA). Sedangkan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Penjabaran ketentuan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 kemudian diatur dalam Pasal 9 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan dugaan pertentangan Undang-Undang dengan UUD NRI Tahun 1945 diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan dugaan adanya pelanggaran peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, secara normatif menurut UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka lembaga eksekutif, baik itu Presiden maupun Kementerian tidak dapat melakukan pembatalan Peraturan Daerah (Perda), termasuk Qanun yang disetarakan dengan Perda. Terkait dengan kewenangan Menteri dalam membatalkan Perda, telah pula diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, yang kemudian telah diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Agung dengan dikeluarkannya Putusan MK No.56/PUU-XIV/2016, yang diterbitkan pada hari rabu 14 Juni 2017. Putusan MK tersebut dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan MK No. 137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada hari Rabu, tanggal 5 April 2017,

Mahkamah Konstitusi dalam memutus kedua putusan tersebut di atas, dalam pertimbangannya memberikan alasan-alasan sebagai berikut :²⁹³

²⁹³Herlin, Muksalmina, Joelman Subaidi, “Keberadaan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh di tinjau Dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 11, No. 2, Oktober (2023), h. 270-292

1. Keberadaan judicial review di dalam suatu negara hukum, merupakan salah satu syarat tegaknya negara hukum itu sendiri, sebagaimana tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan hanya layak diuji oleh suatu lembaga yustisi. Deskripsi pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas merupakan bukti nyata bahwa mekanisme judicial review bahkan sudah diterapkan sebelum dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945;
2. Menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah Undang-Undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain;
3. Eksekutif bisa membatalkan Perda menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana amanah Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang *in casu* Perda Kabupaten/Kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
4. Eksekutif dari produk hukum pembatalan Perda dalam lingkup eksekutif dengan produk hukum ketetapan gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 251 ayat (4) UU Pemerintahan Daerah berpotensi menimbulkan *dualisme* putusan pengadilan jika kewenangan pengujian atau pembatalan Perda terdapat pada lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif.
5. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan sesuai dengan sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, apabila merujuk pada ketentuan Pasal 235 ayat (4) UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh yang menegaskan bawah Qanun yang mengatur tentang pelaksanaan syariat Islam maupun dalam hal ini Qanun yang bersifat khusus hanya dapat dibatalkan melalui uji materiil ke Mahkamah Agung. Dengan ketentuan yang demikian, maka meskipun dalam Pasal 251 UU Pemerintahan Daerah terdapat kewenangan Menteri untuk membatalkan Perda/Qanun, akan tetapi jika merujuk pada ketentuan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945, Pasal 9 UU

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Pasal 235 ayat (4) UU No.11/2006 tentang Pemerintah Aceh, maka jelas bahwa Mendagri tidak berwenang untuk melakukan pembatalan terhadap Qanun Aceh, termasuk Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Menurut hemat penulis, permasalahan keberadaan dan keberlakuan dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh harus diselesaikan secara arif dan bijaksana oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh. Bertahan dengan argumentasi masing-masing bukanlah suatu solusi yang bijak, yang hanya menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan bagi masyarakat Aceh dalam penerapan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh sebagai wujud konkrit dari perdamaian antara GAM dan Pemerintah R.I yang seharusnya dilaksanakan secara konsisten oleh masing-masing pihak (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh)

Permasalahan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang mengalami pertentangan norma dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menurut penulis hanya dapat diselesaikan melalui kompromi antara pemerintah pusat dan pemerintah Aceh. Perspektif keadilan Pancasila, maka penyelesaian masalah secara kompromi merupakan suatu cerminan bangsa dan negara Indonesia sebagaimana diatur dalam Sila ke-4, di mana segala sesuatunya perlu untuk dimusyawarahkan dalam rangka pencapaian kata mufakat.

Mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang bendera dan lambang Aceh, maka diperlukan upaya dari semua pihak untuk duduk bersama dan mencari solusi dari permasalahan yang ada. Hal ini

penting, mengingat pengalaman kelam di mana Aceh pernah terjadi konflik berkepanjangan dikarenakan adanya perbedaan dan ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah Aceh,

Perspektif keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles, yaitu keadilan komutatif, maka penyelesaian polemin Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dapat diselesaikan melalui penerapan keadilan tersebut. Keadilan komutatif adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya, tanpa mengingat berapa besar jasa-jasa yang telah diberikan (dari kata *commute* = mengganti, menukarkan, memindahkan). Keadilan ini bertujuan memelihara ketertiban masyarakat dan kesejahteraan umum. Bagi Aristoteles pengertian keadilan itu merupakan asas pertalian dan ketertiban dalam masyarakat. Semua tindakan yang bercorak ujung ekstim menjadikan ketidakadilan dan akan merusak atau bahkan menghancurkan pertalian dalam masyarakat.²⁹⁴

Selanjutnya, penyelesaian polemik hukum terkait dengan pertentangan norma antara Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, perspektif keadilan dapat diselesaikan berdasarkan “Keadilan Konformitas Legalitas”.²⁹⁵

Konformitas adalah tekanan untuk memiliki sikap atau memiliki perilaku dalam suatu cara yang konsisten dengan aturan-aturan yang menunjukkan orang

²⁹⁴Nodi Putrado, “Hukum dan Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum”, *Jurnal Hukum Islam dan Humaniora*, Vol. 1, No. 1 Desember (2022), h. 116-129.

²⁹⁵Keadilan Konformitas Legalitas”, yaitu dengan mengkompromikan berbagai kepentingan yang kemudian merumuskannya dalam suatu kebijakan politik hukum yang akan menghasilkan produk undang-undang yang valid, yang dapat diterapkan karena sesuai dengan aspirasi seluruh *stakeholder* dan masyarakat luas. Lihat Ahmad Rusly Purba, *Rekonstruksi Kewenangan Tni Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Dalam Perspektif Masyarakat Sipil (Civil Society) Berbasis Kepastian Hukum Dan Keadilan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2019, h. 431

seharusnya berperilaku. Faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku orang untuk melakukan konformitas antara lain adalah kohesifitas, ukuran kelompok, dan tipe norma kelompok.²⁹⁶

Selanjutnya, keadilan berdasarkan mazhab *utilitarian* memahami keadilan dari aspek kebaikan atau kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas. Dalam hal ini, John Stuart Mill mengungkapkan bahwa, mazhab *utilitarian* mengarahkan paradigma keadilan pada asas kemanfaatan, yaitu suatu prinsip yang melahirkan dan didasari pada kebahagiaan terbesar bagi masyarakat.²⁹⁷

Standar keadilan perspektif mazhab *utilitarian* didasari pada kegunaannya. Keadilan tersebut hendaknya bersumber dari naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita. Oleh karena itu, perasaan keadilan akan senantiasa menolak dan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan. Dalam hal ini Mill berpandangan bahwa kebahagiaan sebagai representasi dari keadilan dapat diukur dari 2 (dua) hal yaitu, kesenangan dan ketiadaan rasa sakit.²⁹⁸

Dari pernyataan tersebut, muncul dua asumsi krusial yang melandasi dialektika keadilan dalam perspektif *utilitarian*, yaitu tujuan hidup adalah kebahagiaan dan kebenaran dari suatu tindakan yang ditentukan oleh kontribusinya bagi kebahagiaan dan tiadanya rasa sakit.

Selanjutnya, Mill menentukan secara eksplisit perbedaan dari jenis kesenangan dan rasa sakit tersebut. Pada sisi lain, Mill ingin menyederhanakan

²⁹⁶Artikel oleh Fattah Hanurrahman, “Kajian Psikologi Lintas Budaya Terhadap Perilaku Konformitas”, diakses melalui :<https://media.neliti.com>, tanggal 23 Agustus 2024.

²⁹⁷ Sudikno, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, h. 161

²⁹⁸ Moh. Raju Azmi, Kontribusi Keadilan, “Kepastian dan Kemanfaatan Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018”, *Jurnal Red Justicia*, Vol. 4, No. 1 Juni (2021), h. 23-45

dengan cara menganggap bahwa tindakan individu dapat dibenarkan jika memiliki kemanfaatan bagi semua pihak. Oleh karena itu, suatu tindakan menjadi benar atau salah tergantung pada kontribusi kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh semua pihak. Relasi antara keadilan dengan kebahagiaan bukanlah relasi yang muncul secara independen, melainkan relasi keduanya adalah bagian dari kemanfaatan.

Keadilan menurut Mill adalah persyaratan moral tertentu yang secara kolektif berdiri lebih tinggi dari skala kemanfaatan sosial. Oleh karena itu keadilan menjadi kewajiban yang lebih dominan dari pada persyaratan moral lainnya. Mill berpandangan, keadilan sangat bergantung pada kemanfaatan, karena konflik di dalam aturan-aturan umum keadilan hanya dapat diselesaikan dengan mengacu pada asas kemanfaatan tersebut.

Sehubungan dengan masalah Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, dalam hal ini Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat perlu kembali untuk duduk bersama dalam rangka mengkompromikan permasalahan tersebut demi tercapainya kesepakatan yang mengakomodir kepentingan kedua belah pihak yang saling bertentangan satu sama lain. Di sini, baik itu Pemerintah Aceh maupun Pemerintah Pusat harus bersikap lebih arif dan bijaksana untuk mencari solusi terbaik dari permasalahan yang ada, dengan mengedepankan keadilan “komutatif” atau “kompromitas”, sehingga ego masing-masing pihak harus dikesampingkan demi kepentingan yang lebih besar, yaitu ketertiban dan kedamaian bagi masyarakat, khususnya masyarakat Aceh.

BAB IV

KELEMAHAN REGULASI BENDERA DAN LAMBANG PEMERINTAH DAERAH ACEH SAAT INI

A. Kedudukan Produk Hukum Peraturan Perundang-Undangan

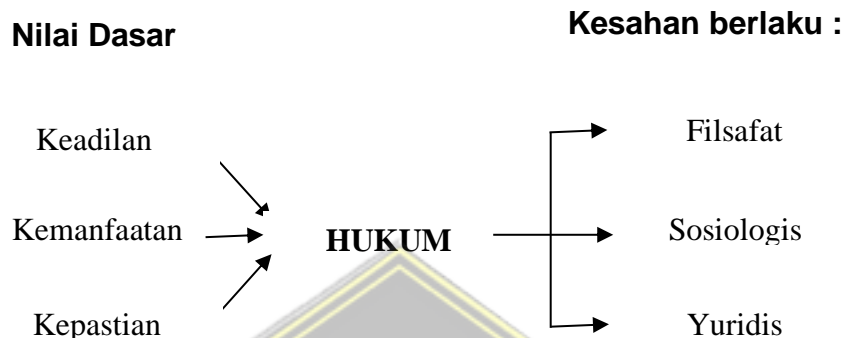
Suatu peraturan hukum, di dalamnya terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum, sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum. Dengan bahasa lain, Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum.²⁹⁹ Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya berjudul “ *Einführung in die rechtswissenschaften*”. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).³⁰⁰ Namun, dari ketiga tujuan tersebut, tujuan hukum yang utama dan pertama adalah mewujudkan keadilan.

²⁹⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, ...Op.cit*, h. 45

³⁰⁰*Ibid*, h. 19.

Satjipto Rahardjo di dalam bukunya yang berjudul : *Ilmu Hukum*, meragakan ketiga nilai dasar tersebut dengan landasan kesahan berlakunya. Ragaan tersebut ialah sebagai berikut:³⁰¹



Mengenai asas kepastian hukum, sejatinya keberadaan asas ini dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena adanya kekuatan yang konkret bagi hukum yang bersangkutan. Keberadaan asas kepastian hukum merupakan sebuah bentuk perlindungan bagi *yustisiabel* (pencari keadilan) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.³⁰² Pernyataan tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.³⁰³

³⁰¹*Ibid*, h. 20.

³⁰²Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, h. 56.

³⁰³L. J. Van Apeldoorn, *PengantarOp,cit*, h. 34

Pandangan yang sama disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo, yang menyatakan bahwa :

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat. Sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat.³⁰⁴

Berdasarkan pandangan beberapa sarjana di atas, dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulah ketidakpastian (*uncertainty*) yang akhirnya akan menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan penalaran positivisme hukum. Pada aliran positivisme, hukum terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi. Dalam hal ini, hukum utamanya terwujud sebagai perintah-perintah eksplisit yang secara positif telah terumus jelas guna menjamin kepastiannya, seperti misalnya peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional di suatu negara. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa

³⁰⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum....*, Op.cit, h. 37.

operasi aliran-aliran tersebut didasarkan utamanya pada norma positif legislatif dari ranah normatif positif.³⁰⁵

Keberadaan positivisme hukum menunjukkan fakta bahwa hukum itu dibuat dan dihapuskan oleh tindakan-tindakan manusia, jadi terlepas dari moralitas dan sistem-sistem norma itu sendiri.³⁰⁶ Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa hukum berdiri sendiri dan secara tegas terpisah dari moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*). Pada konteks ini, tidak ada hukum lain selain perintah penguasa.

Aturan yang pantas menjadi hukum adalah mengandung keadilan. Hukum mengandung nilai keadilan harus dapat memberikan kepastian hukum untuk dapat dilaksanakan agar hukum tersebut memberikan manfaat kepada masyarakat. Unsur kepastian hukum menunjuk pada jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Kepastian hukum merupakan kerangka operasional hukum. Hukum dapat dilaksanakan apabila sudah memberikan kepastian hukum.³⁰⁷ Jadi menurut Gustav Radbruch, suatu hukum yang baik adalah mengandung nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Berdasarkan ajaran Gustav Radbruch, nilai keadilan sebagai mahkota dari hukum harus masuk dalam tata hukum dan tujuan hukum harus memberikan keadilan. Jika dikaitkan dengan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang terjadi pertentangan norma dengan PP No. 77/2007 tentang

³⁰⁵Theo Huijbers, 1994, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 122

³⁰⁶Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Bandung : Rimidi Press, h. 115.

³⁰⁷Bernard L. Tanya (et.al), 2012, *Teori Hukum*, Jakarta : Genta Publishing, h. 128

Lambang Daerah, maka keberadaan Qanun Bendera Aceh dapat dikatakan mengandung tiga nilai sistem hukum yang baik sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch.

Dikatakan sebagai suatu hukum yang baik, karena dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Aceh mengandung nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam Qanun Bendera Aceh dapat dilihat bahwa pembentukan Qanun tersebut merupakan amanah dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan refresentasi dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah R.I dan Pihak GAM dalam mewujudkan perdamaian di Aceh.

Qanun bendera Aceh telah bernilai kepastian hukum, karena mengacu pada ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Di samping bernilai kepastian hukum, Qanun Bendera Aceh juga bernilai keadilan, karena pembentukan Qanun Bendera Aceh merupakan hak dari Pemerintah Aceh yang telah diatur dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Selain itu, Qanun Bendera Aceh juga didasari pada asas kemanfaatan, yakni bermanfaat bagi masyarakat Aceh sebagai identitas daerah dan sekaligus menunjukkan kekhususan dari daerah Aceh yang berbeda dengan daerah otonom lainnya yang ada di Indonesia.

Persoalan terjadinya pertentangan norma antara Qanun Nomor 3 Tahun 2013 dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Aceh, adalah persoalan lain. Di mana dalam menyikapi hal tersebut perlu kembali ditelisik kedudukan dari suatu produk hukum itu sendiri. Mahfud M.D, mengatakan bahwa “Hukum adalah Produk Politik”. Artinya, di dalam perumusan dan pembentukan suatu produk hukum sarat

dengan berbagai kepentingan, yang merupakan kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun dominasi kekuatan politik yang terbesar.³⁰⁸

Sebagai produk politik, maka keinginan politik dari berbagai pihak yang berkepentingan haruslah dinormatiskan, yaitu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga setiap norma hukum harus eksis dalam alamnya yang objektif sebagai norma-norma positif, serta ditegaskan dalam wujud kesepakatan kontraktual yang konkret antara warga masyarakat dengan wakil-wakilnya.

Di sini hukum tidak lagi dikonsepsikan sebagai asas-asas moral meta yuridis yang abstrak tentang hakikat keadilan, melainkan *ius* yang telah mengalami positivisasi sebagai *lex*, guna menjamin kepastian mengenai apa yang terbilang sebagai hukum, dan apa pula yang sekalipun normatif harus dinyatakan sebagai hal-hal yang bukan terbilang hukum.³⁰⁹

Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan bernilai kepastian hukum adalah apabila hukum itu dapat dijalankan. Selain juga terdapat aturan yang jelas dan logis, tidak terdapat keragu-raguan (multitafsir) sehingga dapat menjadi suatu sistem norma yang tidak berbenturan atau menimbulkan ketidakpastian aturan yang berbentuk konstentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Berkenaan adanya pertentangan norma antara Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang

³⁰⁸Moh. Mahfud M.D, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 373

³⁰⁹Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam & Huma: h. 96

Daerah, dalam hal ini perlu kembali merujuk pada ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang mengamanatkan bagi pemerintahan Aceh untuk membuat bendera sebagai identitas daerah Aceh.

Meskipun kedudukan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah lebih tinggi daripada Qanun, namun bukanlah berarti Qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh telah bertentangan dengan Undang-Undang. Dalam melihat sinkronisasi secara vertikal, kedudukan Qanun Aceh tidak saja dipersandingkan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, tetapi juga dengan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang dianggap relevan, termasuk dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mengatur secara khusus mengenai otonomi khusus di Aceh. Oleh karena itu, kepastian hukum Qanun Nomor 3 Tahun 2013 dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia perlu kajian yang lebih komprehensif, dengan mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis dan juga yuridis.

B. Kedudukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Dalam Sistem Hukum di Indonesia

Dasar yuridis pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh diatur dalam Pasal 246 ayat (4) UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh menyatakan bentuk bendera sebagai lambang Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”.

Pasal 247 ayat (2) menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang sebagai simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Qanun Aceh”.

Hal ini menegaskan bahwa UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, memberikan kewenangan khusus kepada Gubernur selaku Kepala Pemerintah Aceh bersama DPRA untuk menurunkan perintah pasal mengenai bendera dan lambang Aceh.³¹⁰

Sesuai konsep ilmu perundang-undangan, bahwa suatu undang-undang yang sudah disahkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila diundangkan dalam suatu lembaran negara. Pengesahan suatu undang-undang tidak serta merta menandakan bahwa undang-undang itu berlaku dan mengikat. Namun pada dasarnya, kapan suatu undang-undang itu berlaku berkaitan dengan kapan pengundangan undang-undang tersebut dilakukan.³¹¹

Menentukan kapan suatu undang-undang itu telah diundangkan, dapat merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyebutkan: “Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah”.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan telah berlaku dan mengikat umum, jika peraturan perundang-undangan tersebut telah dicatatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita

³¹⁰Rahendro, “Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 3, Desember (2012), h. 330-332.

³¹¹Arabiyani, “Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh”, *Jurnal Kanun Ilmu Hukum*, Vol. 20, No. Agustus (2018), h. 295-314

Daerah. Jika merujuk pada pengertian pengundangan tersebut di atas, maka Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, sebagai produk hukum peraturan daerah yang berlaku di Aceh telah sah berlaku dan mengikat umum. Karena, ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh telah pula dicatatkan dalam Lembaran Daerah provinsi Aceh, Tambahan Lembaran Daerah provinsi Aceh.

Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 yang telah memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh DPRA dan disahkan dan ditetapkan oleh Zaini Abdullah selaku Kepala Pemerintah Aceh atau Gubernur Aceh, juga telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, dapat dikatakan bahwa pembentukan Qanun tersebut telah sesuai dengan amanah Pasal 232 ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berlakunya suatu aturan tidak ditentukan atas materi muatan yang bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi, melainkan didasarkan atas pertimbangan telah adanya atau belumnya persetujuan bersama antara legislative dan eksekutif. Pertentangan substansi dari norma aturan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, adalah persoalan hukum lain, yang oleh undang-undang telah membuka saluran untuk menyelesaikan persoalan hukum tersebut, yaitu melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, ketika terjadi pertentangan norma tersebut terjadi antara undang-undang dengan konstitusi (UUD 1945).³¹² Sebaliknya, jika pertentangan

³¹²Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen Ketiga jo Pasal 10 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

norma itu terjadi antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, maka kewenangan hak uji materil menjadi kewenangan Mahkamah Agung.³¹³ Dengan demikian, dapat diketahui bahwa syarat sahnya suatu peraturan perundang-undangan adalah ketika peraturan perundang-undangan tersebut telah mendapatkan persetujuan bersama antara legislatif dengan eksekutif. Persetujuan bersama antara legislatif dan eksekutif merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam pembuatan produk hukum baik berupa Undang-Undang maupun Peraturan Daerah. Apabila tidak mendapat persetujuan dari salah satu pihak, maka keberadaan produk hukum tersebut batal demi hukum.

Selanjutnya, kepastian hukum suatu produk hukum peraturan perundang-undangan haruslah menunjukkan kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten di mana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.³¹⁴

Mengutip pendapat Lawrence M. Wriedman, seorang Guru Besar di Stanford University, berpendapat bahwa untuk mewujudkan “kepastian hukum” paling tidak haruslah didukung oleh unsur-unsur sebagai berikut, yaitu: substansi hukum, aparatur hukum, dan budaya hukum.³¹⁵ Apabila dihubungkan dengan keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka pandangan

³¹³Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen Ketiga, Jo Pasal 31 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Jo Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

³¹⁴Raimond Flora Lamandasa, penegakan hukum, dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, h. 2

³¹⁵Lawrence M. Wriedman dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011, hlm. 53

Friedman tersebut telah menunjukkan adanya kepastian hukum dalam pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Secara substansi, Qanun Nomor 13 Tahun 2013 dibentuk dan disahkan oleh pemerintah aceh bersama-sama dengan DPRA. Di mana pembentukan Qanun tersebut telah mempunyai dasar hukum yang kuat, yaitu Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Selanjutnya, substansial Qanun Aceh juga merinci dengan jelas mengenai bentuk dan tata cara bagaimana penggunaan bendera Aceh. Artinya secara substansi Qanun Aceh telah memiliki kejelasan mengenai maksud dari pembentukan aturan tersebut, dengan mempertimbangkan berbagai aspek, baik itu aspek filosofis, sosiologis dan juga yuridis.

Dilihat dari aspek struktur hukum, pelaksanaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dapat dikatakan telah terakomodir. Struktur hukum merupakan lembaga-lembaga yang menjalankan aturan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013, dapat dikatakan telah memiliki struktur hukum yang lengkap, yaitu pemerintah Aceh sebagai pelaksana dari aturan Qanun tersebut, juga masyarakat Aceh sebagai objek dari penerapan aturan Qanun. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara struktur Qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh sudah diakomodir karena hukum itu memiliki sifat normatif yang bertujuan untuk mempengaruhi perilaku manusia.³¹⁶

³¹⁶Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen tentang Pengembananan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama, h. 38.

Demikian pula dengan aspek budaya hukum terkait dengan keberadaan Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh. Budaya hukum bukanlah merupakan budaya pribadi, melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, dalam hal ini masyarakat Aceh.

Budaya hukum merupakan tanggapan yang bersifat penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum, yang menunjukkan sikap perilaku manusia terhadap masalah hukum dan peristiwa hukum yang berada di tengah masyarakat.³¹⁷

Sehubungan dengan keberadaan Qanun Bendera Aceh, dapat dilihat bahwa sikap sebagian besar masyarakat adalah menerima ketentuan substansi hukum yang mengatur tentang Bendera dan Lambang Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Meskipun harus diakui masih terdapat penolakan yang datang dari tokoh-tokoh dan sebagian kecil daerah-daerah yang ada di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam atas pengesahan Qanun Nomor 3 Tahun 2013, terkait dengan pengaturan bentuk dan penggunaan bendera dan lambang Aceh yang dianggap kontroversial karena memiliki kemiripan dengan bendera yang pernah digunakan oleh Gerakan Aceh Merdeka.

Apabila melihat berbabagi literatur Aceh sendiri, maka aspek budaya hukum masyarakat Aceh terkait dengan bendera dan lambang Aceh yang ada saat sekarang ini dapat dikatakan mencerminkan budaya bangsa dan daerah Aceh. Di mana

³¹⁷Soerjono Soekanto, 1997, *Teori Hukum tentang Struktur Hukum Masyarakat*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 157

bentuk dan gambar bendera Aceh di zaman Sultan Iskandar Muda adalah berwarna merah putih dengan gambar pedang, bulan sabit, matahari dan bintang serta beberapa Ayat suci Al-quran, sehingga bendera yang ada saat sekarang ini juga tidak terlepas dari sejarah peradaban bangsa Aceh. Selain itu, Qanun Aceh tentang Bendera dan Lambang Aceh adalah suatu aturan yang memuat tentang Bendera dan Lambang Aceh dalam menunjukkan atau mencerminkan identitas masyarakat dan daerah Aceh, sekaligus sebagai pelaksanaan hak-hak daerah Aceh yang menyangkut status otonomi khusus.

C. Kelemahan Regulasi Bendera Dan Lambang Aceh

Kehadiran UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan salah satu sumber hukum bagi pemerintahan Aceh yang tidak boleh dan tidak dapat dinafikan. Undang-undang tersebut bukan hanya merupakan turunan dari MoU Helsinki, tetapi lebih dari itu, yakni sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh yang telah memberikan modal kemerdekaan ke Republik sehingga tidak sedikit nyawa dan darah tumpah di Bumi Serambi Mekkah tersebut.

Menurut Victor Sitomurang bahwa sumber hukum itu adalah segala sesuatu yang dapat melakukan, menimbulkan aturan hukum serta tempat ditemukannya aturan hukum.³¹⁸ Dengan demikian, dapatlah dirumuskan bahwa sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila ada aturan-aturan dilanggar, akan menimbulkan sanksi tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

³¹⁸Ishaq, *Op.cit*, h. 31.

UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh mengatur secara lebih komprehensif tentang keistimewaan atau kekhususan Aceh, di mana materi dalam undang-undang tersebut sangat dipengaruhi isi perjanjian Helsinki (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang lebih jauh memberikan penguatan terhadap status keistimewaan Aceh, serta kekhususan dan otonomi seluas-luasnya bagi Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Permasalahan tidak terealisasinya Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh karena tidak adanya sinkronisasi antara Qanun dengan Pasal 6 ayat (4) PP Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah. Tidak adanya harmonisasi hukum antara substansi hukum Qanun dengan PP No. 77/2007 Tentang Lambang Daerah, telah menimbulkan polemik hukum terkait dengan keberadaan bendera dan lambang Aceh.

Sebagai akibatnya, Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Aceh tidak bisa terealisasikan sebagaimana semestinya dan kebijakan-kebijakan yang dibuat pada akhirnya hanya mengambang dan berjalan ditempat.

Pada dasarnya polemik hukum terkait penerapan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, tidak saja menyangkut masalah Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, tetapi juga beberapa Qanun lainnya yang telah dibentuk dan disahkan di Aceh. Munculnya polemik hukum terkait penerapan UU No. 11.2006 tentang Pemerintah Aceh, tidak saja menyangkut substansi dari Qanun yang masih banyak bertentangan dengan ketentuan hukum nasional, tetapi

berkaitan pula dengan aspek politis, (pemerintah Indonesia juga setengah hati dalam memberikan keistimewaan untuk Aceh). Sebagai akibatnya, posisi UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh terjadi tarik ulur (*up and down*) kadang-kadang seolah-olah di dukung kadang-kadang dalam prakteknya malah terjadi tumpang tindih aturan, yang kemudian UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh dikalahkan dengan adanya tumpang tindih itu.

Keinginan politik (*will political*) pemerintah pusat belum berjalan sesuai dengan harapan masyarakat Aceh. Pemerintah pusat terkadang seolah-olah mendukung pengimplementasian UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, namun terkadang juga sebaliknya, belum menunjukkan adanya keinginan sepenuhnya untuk mendukung pelaksanaan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, atau dapat dikatakan masih setengah hati. Kondisi inilah yang menjadi penyebab belum terlaksananya UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh secara maksimal.

Masih adanya tumpang tindih pembangunan antar sektor dan antar daerah, kesejahteraan rakyat masih belum merata, dan antara UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh dengan Undang-Undang yang berlaku secara Nasional seringkali terjadinya tumpang tindih aturan sehingga mengakibatkan tidak terealisasi beberapa Qanun yang telah diamanatkan oleh UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Hambatan dalam mengimplementasikan UU No. 11 /2006 tentang Pemerintah Aceh, salah satunya adalah rumusan dari Undang-Undang tersebut tidak sesuai dengan MoU Helsinki sebagai landasan/akar dari produk hukum UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh itu sendiri. Sehingga, meskipun telah terjadi perdamaian,

namun sebelum perundingan kedua dilakukan, terdapat usul *Self Government*. Ketika kata *Self Government* diutarakan oleh Mantan Presiden Finlandia Marti Ahtisaari, maka dari *self government* ini terbentuklah perdamaian. Berdasarkan *Self Government* tersebut, maka Aceh memiliki kewenangan dari semua sektor publik kecuali menyangkut 6 (enam) kewenangan yang menjadi hak dari pemerintah pusat.

Melihat Aceh pasca damai, Aceh tidak sama dengan provinsi lain karena Aceh memiliki kata-kata *self government*. Jadi sampai hari ini, belum tercipta mengenai *Self Government*, baik itu bentuk dan teknis pelaksanaannya. Jadi yang paling mendasar adalah *Self government* itu sendiri, di mana Aceh tidak bisa dirumuskan sebagai sebuah provinsi, tapi harus dirumuskan dengan rumusan yang ada dalam MoU Helsinki yang memiliki semua sektor publik, tetapi saat ini belum jelas dan masih mengambang. Sehingga *Self Government*, masih sebatas tulisan di MoU, yang kemudian dimasukkan ke dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh.

Self Government merupakan suatu pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah untuk mengatur pemerintah sendiri, kecuali menyangkut tiga kebijakan moneter atau keuangan, keamanan, serta kebijakan luar negeri. Artinya, dapat dikatakan Aceh telah memiliki wewenang untuk mengatur pemerintahan sendiri. Namun, kewenangan *Self Government* yang dimiliki Aceh saat ini masih jauh dari apa yang diharapkan oleh masyarakat Aceh.

Pasca diberlakukannya UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh yang merupakan perwujudan dari MoU Helsinki, pemerintah pusat terkesan lambat dalam merumuskan kewenangan yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh.

Dalam hal ini pemerintah pusat tidak menegaskan dan menjelaskan sektor mana saja yang menjadi enam sektor yang menjadi hak dan kewenangan pusat, yang selebihnya menjadi kewenangan pemerintah Aceh. Kenyataan yang terjadi pada hari ini, semua urusan pemerintahan Aceh diambil dan tunduk pada pemerintah pusat. Padahal dalam MoU Helsinki secara tegas disebutkan ada 6 (enam) sektor yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan selebihnya menjadi kewenangan pemerintah Aceh, tetapi dalam implementasinya hal ini tidak terjadi, justeru semua kewenangan ditarik dan harus tunduk pada pemerintah pusat.

UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh terdapat ketentuan adanya penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Aceh dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendirinya. Namun, Jika dilihat kondisi yang terjadi sampai saat sekarang ini, ketentuan tersebut belum bisa terwujud secara maksimal karena adanya kesenjangan kepentingan antar elit-elit politik di Aceh itu sendiri, yang mengakibatkan belum dapat diimplementasikannya UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh secara maksimal. Karena itu, dalam membuat dan mewujudkan suatu kebijakan diperlukan kerjasama yang baik antara pembuat kebijakan dan yang menjalankan kebijakan, apabila keduanya tidak saling berkesinambungan, maka tidaklah mengherankan apabila kebijakan yang dibuat, khususnya kebijakan yang dibuat dan akan dijalankan di daerah Aceh tidak dapat diimplementasikan dengan baik.

Faktor lain yang menyebabkan belum dapat diterapkan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, selain aspek regulasi yang belum memadai, juga dipengaruhi faktor eksternal. Di sisi Pemerintah Pusat disebut dengan keinginan

politik (*political will*), sedangkan dari pihak Pemerintah Aceh disebut (*inkapasite*), yaitu ketidakmampuan dalam membangun tim advokasi/tim lobi dan tidak bisa menjaga irama dinamika hubungan politik Pemerintah Aceh dan dengan pemerintah Pusat.

Bicara politik, maka tidak dapat dilepaskan dari masalah budaya politik. Seperti diketahui, bahwa budaya politik yang berkembang di Aceh adalah budaya politik Seudati sebenarnya, yaitu “*pheh-pheh dada di akhe tarian coek keudroneh*” (pukul-pukul dada di ujung tarian kasih ke orang)”, sedangkan budaya politik pemerintah pusat adalah *Jaipongan* “dengan letik tangan dan selendang sedikit disenggolkan, maka dalam sekejap mata penonton langsung terbelalak, sambil sawerannya terus ditarik oleh penari.

Ketidakmampuan Pemerintah Aceh dalam menjalin hubungan politik yang baik dengan pemerintah pusat akan menimbulkan kesenjangan antara pihak satu dengan yang lainnya. Akhirnya berdampak pada pengimplementasian UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, yakni belum dapat dijalankan sebagaimana mestinya dan sesuai harapan masyarakat Aceh.

Selain itu, hambatan lainnya dalam mengimplementasikan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh tidak saja dikarenakan timbul perselisihan atau perbedaan persepsi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat. Tetapi juga disebabkan terjadinya perbedaan persepsi diantara masyarakat Aceh itu sendiri, yang belum sepenuhnya memaknai UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, baik dari tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat Provinsi Aceh (tingkat elit), sehingga sampai

sekarang UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh belum dapat diimplementasikan dengan baik.

Faktor lain sulitnya diterapkan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, sehingga berdampak pula pada penerapan Qanun Aceh, selain adanya intervensi Pusat yang masih *paranoid* terhadap keinginan orang Aceh, yaitu khawatir jika UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh diberikan sebagaimana menjadi kesepakatan bersama berdasarkan MoU Helsinki Aceh akan melepaskan diri (merdeka), juga kurangnya intensi dari elit-elit Aceh yang duduk di Parlemen dan Gubernur Aceh. Para elit Aceh menganggap UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh bukan segalanya, tetapi yang lebih penting adalah kesejahteraan. Faktanya kesejahteraan pun jauh panggang dari api.

Selanjutnya, penerapan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh telah berdampak pada Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Dalam hal ini telah terjadi pertentangan norma antara Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Munculnya pertentangan norma tersebut dikarenakan adanya perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh terkait bentuk, desain, dan logo bendera Aceh yang diatur dalam Qanun No. 3 Tahun 2013, yang menurut Pemerintah Pusat telah bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Pertentangan persepsi terkait dengan bendera dan lambang Aceh antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh tersebut telah memakan waktu yang lama, karena Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh

yang telah disahkan sejak awal tahun 2013 hingga sekarang belum dapat diberlakukan oleh pemerintah Aceh karena belum mendapat izin dari Pemerintah Pusat, walaupun berbagai upaya telah dilakukan kedua belah pihak dalam rangka menyelesaikan polemik hukum terkait dengan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang dianggap telah bertentangan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Perbedaan persepsi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat mengenai Bendera dan Lambang yang menyerupai bendera gerakan separatis, terlihat adanya keberatan dari pihak pemerintah Aceh untuk memenuhi keinginan Pemerintah Pusat, agar merubah sedikit bentuk dari Bendera Aceh. Persoalan ini sempat *colling down*, hingga sampai sekarang belum bisa direalisasi.

Apabila dianalisis secara yuridis, perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah Aceh sesungguhnya dapat diakhiri, yang tentunya mensyaratkan adanya sikap saling memahami antara satu sama lainnya. Terbitnya PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah merupakan peraturan pelaksana tentang adanya ketentuan mengenai lambang daerah yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah dan juga UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pada dasar menimbang huruf b PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah secara tegas menyebutkan bahwa “berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Pasal 246 ayat (4) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Lambang Daerah”.

Jadi, diterbitkannya PP No/ 77/2007 tentang Lambang Daerah bertujuan untuk mengatur tentang bentuk dari lambang daerah, yang meliputi : Logo; bendera; bendera jabatan kepala daerah; dan himne.³¹⁹ Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menyebutkan bahwa: “Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, jelas terlihat adanya larangan bagi daerah untuk membuat desain logo dan bendera yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang, termasuk gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, setiap daerah yang ada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk daerah-daerah yang memperoleh status otonomi khusus, dalam membentuk dan mengatur logo dan bendera daerah harus tunduk pada PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Jika dicermati secara seksama, ketentuan mengenai bendera dan lambang daerah Aceh yang diatur dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh disahkan jauh setelah diterbitkannya PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Sehingga, persoalan pertentangan norma tidak akan muncul, apabila pemerintah Aceh dan DPRA Aceh ketika merumuskan bentuk bendera dan

³¹⁹Lihat, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah.

logo daerah Aceh merujuk pada ketentuan yang diatur dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Pemberian otonomi khusus dan keistimewaan bagi provinsi Aceh haruslah dipahami dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, meskipun pemerintah pusat telah memberikan kewenangan khusus bagi pemerintahan Aceh, bukanlah berarti pemerintah Aceh tidak lagi tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku secara nasional.

Konsep penyelenggaraan pemerintahan Aceh berdasarkan otonomi khusus harus tetap dipandang sebagai pelaksanaan asas desentralisasi. Menurut BC. Smith desentralisasi adalah :

Pelimpahan kekuasaan dari level atas ke level bawah di dalam suatu hirarki teritorial, yang dapat dilakukan satu pemerintahan di dalam suatu negara atau dalam suatu organisasi besar. Bagi Smith, kebijakan desentralisasi mengandung aspek nilai dan tujuan yaitu untuk kepentingan pemerintah pusat (kepentingan nasional) dan aspek kepentingan pemerintah daerah. Bentuk aspek kepentingan pemerintah pusat yaitu pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan menciptakan stabilitas politik. Bentuk aspek kepentingan daerah yaitu kesetaraan politik (*political equality*), tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*).³²⁰

Tujuan desentralisasi dilihat dari aspek kepentingan daerah yaitu, untuk mewujudkan persamaan politik (*political equality*) yakni melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal. Sementara itu, dilihat dari tanggung jawab publik pemerintah daerah (*local accountability*), maka melalui kebijakan desentralisasi diharapkan akan meningkatkan kemampuan pemerintah

³²⁰B.C. Smith, 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Jakarta: Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI), h. 1.

daerah untuk lebih memperhatikan hak-hak dari masyarakat lokal. Juga meningkatkan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*) dalam mengatasi dan meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi daerah. Asumsinya, pemerintah daerah lebih banyak mengetahui permasalahan yang dihadapi komunitasnya.³²¹

Persoalan mengenai bendera dan lambang daerah, menuntut adanya daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*) untuk lebih merespon kenyataan yang berkembang di tengah masyarakat. Sebagian kelompok masyarakat Aceh berpandangan apa salahnya menggunakan bendera dan logo daerah yang memiliki kemiripan dengan bendera GAM. Namun tidak sedikit pula masyarakat Aceh yang juga menolak dan tidak menyetujui penggunaan bendera dan logo daerah yang memiliki kemiripan dengan bendera GAM. Artinya, di tengah masyarakat telah terjadi dikotomi, mengenai persepsi masing-masing kelompok masyarakat terhadap keberadaan bendera dan logo bendera Aceh saat ini.

Di sinilah dituntut adanya sikap arif dan bijaksana dari seluruh unsur pemerintah Aceh dalam merespon aspirasi masyarakat Aceh itu sendiri. Mempertimbangkan nilai historis dari masyarakat Aceh yang tidak dapat dipisahkan dari eksistensi dari gerakan Aceh Merdeka memang penting, akan tetapi lebih penting lagi mengukir sejarah baru masyarakat Aceh yang penuh dengan kedamaian dengan tetap hidup dalam tatanana Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebab, bagaimanapun juga GAM tidak saja menjadi bagian dari sejarah

³²¹*Ibid*, h. 29-30

perjuangan masyarakat Aceh, tetapi di dalamnya juga terukir sejuta sejarah kelam yang dialami oleh masyarakat Aceh.

Perlu untuk diingat, bahwa diterbitkannya UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai refleksi dari MoU Helsinki bertujuan untuk mengakhiri dan menyelesaikan konflik secara damai. Salah satu isi dari MoU Helsinki adalah memberikan amnesti dan reintegrasi GAM ke dalam masyarakat. Hamid Awaluddin selaku Menteri Kehakiman dan Hak Azasi Manusia dan delegasi Indonesia dalam perundingan di Helsinki, mengatakan bahwa “perjanjian damai dengan GAM dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan konstitusi. Hal ini secara jelas ditegaskan dalam *preamble* perjanjian Helsinki antara pemerintah dengan GAM, yang pada dasarnya membuahkan hanya satu entitas yakni sebagai bangsa Indonesia.”³²² Berdasarkan hasil kesepakatan tersebut, maka GAM tidak lagi dipandang memiliki entitas, melainkan telah menyatu menjadi bagian dari masyarakat Aceh dalam konteks Negara Kesatuan Indonesia yang terdiri dari berbagai bangsa-bangsa dengan asas *bhineka tunggal ika*, sehingga mewujudkan satu bangsa, yaitu bangsa Indonesia. Artinya, dengan adanya MoU Helsinki, maka hal-hal yang berkaitan dengan GAM tidak lagi dapat dibenarkan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pembentukan dan pengaturan bendera dan lambang daerah Aceh dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang bertentangan dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Ketentuan PP ini seharusnya menjadi pedoman bagi tiap-tiap daerah dalam membentuk bendera dan logo daerah sebagai lambang daerah.

³²²Hamid Awaluddin, Aceh Menuju Damai, Kolom Majalah Tempo, 7 Agustus 2005, h. 41.

Sehingga, wajar apabila sampai saat ini pemerintah belum menerima keberadaan bendera dan lambang Aceh yang memang memiliki kemiripan dengan bendera dan lambang GAM.

D. Hambatan Pemerintah Aceh Dalam Mengimplementasikan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Dan Lambang Aceh

Bendera merupakan masalah yang sangat sensitif dan acapkali menimbulkan kontroversi. Seperti halnya keberadaan bendera-bendera yang dilarang dikibarkan dan digunakan di Indonesia lainnya, yang apabila dikibarkan akan menimbulkan gangguan keamanan dan bahkan dapat mengancam Kedaulatan Negara Republik Indonesia. Sebagai contoh, bendera Palu Arit yang digunakan oleh PKI, Bendera benang raja yang digunakan oleh Gerakan Republik Maluku Selatan (RMS), dan bendera bintang kejora yang digunakan oleh Organisasi Papua Merdeka (OPM), adalah objek bendera-bendera yang dilarang digunakan di Indonesia.

Bendera merupakan objek yang dapat dilekatkan beragam pesan dan makna terhadapnya. Keberadaan bendera bisa juga terkait dengan aspek simbol kedaulatan, sehingga wajar apabila kemudian sebagian pihak menganggap adanya bendera Aceh yang sama dengan bendera Gerakan Aceh Merdeka sebenarnya sudah membiarkan separatisme hidup di negara Kesatuan Republik Indonesia.³²³ Menurut Mochtar Kusumaatmadja, kedaulatan dapat dipahami sebagai kekuasaan

³²³Endra Wijaja, "Problem Pengesahan Bendera Aceh Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemetaan Permasalahan)", *Jurnal Ilmu Hukum Universitas Padjajaran* Vol. 3 Nomor 1 (2016), ISSN 2460-1531, h. 154-173

yang tertinggi, sehingga suatu negara berdaulat tidak mengakui adanya yang lebih tinggi dari pada kekuasaannya sendiri.³²⁴

Pasal 246 ayat (4) UU No. 11/2006 menyatakan bentuk bendera sebagai lambang Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Pada Pasal 247 ayat (2) menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai lambang sebagai simbol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Qanun Aceh”. Hal ini menegaskan bahwa UU No. 11/2006, memberikan kewenangan khusus kepada Gubernur selaku Kepala Pemerintah Aceh bersama DPRA untuk mengatur tentang bendera dan lambang Aceh.³²⁵

Sesuai konsep ilmu perundang-undangan, suatu undang-undang yang sudah disahkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila diundangkan dalam suatu lembaran negara. Pengesahan suatu undang-undang tidak serta merta menandakan bahwa undang-undang itu berlaku dan mengikat. Namun pada dasarnya, kapan suatu undang-undang itu berlaku berkaitan dengan kapan pengundangan undang-undang tersebut dilakukan.³²⁶

Menentukan kapan berlakunya suatu undang-undang yang telah diundangkan, dapat merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyebutkan bahwa:

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara

³²⁴Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung : Alumni, h. 17

³²⁵Rahendro, “Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 3, Desember (2012), h. 330-332.

³²⁶Arabiyani, *Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh*, (Jurnal Kanun Ilmu Hukum, Vol. 20, No. Agustus , 2018, page 295-314), h. 305

Republik Indonesia, Berita Negara Republik, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan telah berlaku dan mengikat umum, jika peraturan perundang-undangan tersebut telah dicatatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Jika merujuk pada pengertian pengundangan tersebut di atas, maka Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, sebagai produk hukum peraturan daerah yang berlaku di Aceh telah sah berlaku dan mengikat umum. Karena, ketentuan Qanun tersebut telah dicatatkan dalam Lembaran Daerah provinsi Aceh, Tambahan Lembaran Daerah provinsi Aceh. Selain itu, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh telah memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh DPRA yang disahkan dan ditetapkan oleh Zaini Abdullah selaku Kepala Pemerintah Aceh atau Gubernur Aceh, juga telah diundangkan dan dicatatkan dalam Lembaran Daerah, sehingga pembentukan Qanun tersebut telah sesuai dengan amanah Pasal 232 ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berlakunya suatu aturan tidak ditentukan atas materi muatan yang bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi, melainkan didasarkan atas pertimbangan telah adanya atau belumnya persetujuan bersama antara legislative dan eksekutif. Adapun pertentangan substansi dari norma aturan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, adalah

persoalan hukum lain, yang oleh undang-undang telah membuka saluran untuk menyelesaikan persoalan hukum tersebut, yaitu melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, ketika terjadi pertentangan norma tersebut terjadi antara undang-undang dengan konstitusi (UUD 1945).³²⁷ Sebaliknya, jika pertentangan norma itu terjadi antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, maka kewenangan hak uji materiil menjadi kewenangan Mahkamah Agung.³²⁸

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa syarat sahnya suatu peraturan perundang-undangan adalah ketika peraturan perundang-undangan tersebut telah mendapatkan persetujuan bersama antara legislatif dengan eksekutif. Persetujuan bersama antara legislatif dan eksekutif merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam pembuatan produk hukum baik berupa Undang-Undang maupun Peraturan Daerah. Apabila tidak mendapat persetujuan dari salah satu pihak, maka keberadaan produk hukum tersebut batal demi hukum.

Hambatan mendasar terkait dengan pengimplementasian Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh adalah adanya pertentangan norma antara Qanun dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah dan juga dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³²⁷Pasal 24 C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen Ketiga jo Pasal 10 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

³²⁸Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen Ketiga, Jo Pasal 31 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Jo Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

Adanya pertentangan norma antara Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, dalam kedudukannya sebagai Peraturan Daerah dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya, maka kemudian menimbulkan persoalan hukum, yaitu telah terjadinya ketidaksinkronan antara Peraturan Daerah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya.

Dilihat dari segi peraturan perundang-undangan, yakni merujuk pada Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang Hirarkie Peraturan Perundang-undangan *jo* Pasal 250 UU Pemerintahan Daerah, yang menegaskan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi di atasnya, maka timbulnya pertentangan norma antara Qanun dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, menjadi hambatan dalam mengimplementasian Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, oleh pemerintah Aceh.

Selanjutnya, apabila dilihat dari aspek keberlakuan hukum dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka di sini dapat dilihat pandangan Achmad Ali mengenai keberlakuan hukum. Achmad Ali, menyatakan bahwa: "...suatu aturan dianggap tidak efektif berlakunya, jika sebagian besar masyarakat tidak menaatinya. Namun, jika pun sebagian warga masyarakat menaati aturan undang tersebut, maka ukuran atau kualitas efektivitas aturan atau undang-undang itupun masih dapat dipertanyakan."³²⁹

³²⁹Achmad Ali. 2012. *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Prenada Kencana Media Group, h 142.

Ketaatan hukum dalam masyarakat memiliki perbedaan kualitas atau yang oleh H.C Kelman sebagaimana dikutip oleh Achmad Ali membedakan ketaatan hukum dalam 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut karena sanksi.
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak.
3. Ketaatan yang bersifat *internalisation*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya.³³⁰

Ketaatan hukum masyarakat dalam mematuhi peraturan perundang-undangan, maka di sini dapat dilihat pendapat yang dikemukakan oleh Achmad Ali, yang disebut sebagai teori ketaatan hukum. Achmad Ali, melihat bahwa ketaatan hukum masyarakat dalam mematuhi ketentuan undang-undang erat hubungannya dengannya masalah kepentingan. Hal ini sesuai dengan penjelasan Achmad Ali sebagai berikut:

Apabila direnungkan baik-baik, ternyata jika seseorang disodori dengan keharusan untuk memilih, maka seseorang akan mentaati aturan hukum dan perundang-undangan, hanya jika dalam sudut pandangnya, keuntungan-keuntungan dari suatu ketaatan, ternyata melebihi biaya-biaya (pengorbanan yang harus dikeluarkannya). Diakui oleh Achmad Ali bahwa pandangannya ini dipengaruhi oleh pandangan mazhab hukum ekonomi, yang memandang berbagai faktor ekonomi sangat memengaruhi ketaatan seseorang, termasuk di dalamnya, keputusan seseorang yang bertalian dengan faktor “biaya” atau “pengorbanan”, serta “keuntungan” jika ia mentaati hukum juga faktor yang turut menentukan taat atau tidaknya seseorang terhadap hukum, sangat ditentukan oleh asumsi-asumsinya, persepsi-persepsinya serta berbagai faktor subjektif lain, demikian juga proses-proses yang dengannya seseorang ia memutuskan apakah ia akan mentaati suatu aturan hukum atau tidak.³³¹

³³⁰*Ibid.*

³³¹*Ibid.*, h 350.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Achmad Ali tersebut, maka dapat dipahami bahwa ketaatan hukum seseorang atau kelompok masyarakat terhadap aturan hukum dipengaruhi oleh faktor kepentingan seseorang ataupun sekelompok orang. Dengan kata lain, seseorang atau sekelompok orang akan mentaati hukum tersebut jika kepentingannya atau kelompoknya dapat dipenuhi oleh regulasi atau aturan undang-undang tersebut.

Harus diakui bahwa keberadaan bendera Aceh memang menuai kontroversi. Kontroversi tersebut bukan saja datang dari pemerintah pusat yang menolak Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Aceh, tetapi juga datang dari tokoh-tokoh dan sebagian masyarakat yang ada di beberapa daerah Aceh. Namun, harus pula dipahami bahwa penolakan suatu peraturan perundang-undangan oleh sekelompok atau sebagian masyarakat bukanlah berarti produk peraturan perundang-undangan itu dikatakan tidak efektif.

Setiap peraturan perundang-undangan, lazim mendapat penolakan dari masyarakat. Mengenai keberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan adalah tergantungnya bagaimana peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai pedoman yang memberi arah bagi masyarakat dalam bertindak laku.

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI BENDERA DAN LAMBANG PEMERINTAH DAERAH ACEH DALAM KERANGKA NKRI DAN KEADILAN

A. Otonomi Khusus Dalam Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep “Negara Kesatuan” dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Bentuk Negara Kesatuan telah disepakati oleh para pendiri bangsa (*founding father*) dalam sidang BPUPK. Salah satu dari *founding father* yang memaparkan mengenai konsep negara kesatuan adalah Muhammad Yamin, yang menghendaki terwujudnya Negara Kesatuan Indonesia (*eenheidsstaat*).³³²

CF. Strong sebagaimana dikutip oleh Mariam Budiarjo, mengatakan bahwa Negara Kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional. Demikian pula wewenang dari eksekutif terletak pada pemerintah pusat dan tidak ada pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), namun pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat, baik itu kedaulatan ke dalam maupun ke luar.³³³

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa hakekat negara kesatuan adalah bahwa kedaulatan yang ada tidak terbagi atau dengan kata

³³²Nuria Siswi Enggraini, “Analisis Otonomi Daerah Dalam Memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah)”, *Jurnal Yustitia*, Vol. 2, No. 2 Mei-Agustus (2013), h. 69-79

³³³Mariam Budiarjo, *Op.cit*, h. 140

lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Di mana konstitusi dalam negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah memiliki kedaulatan, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap terletak di tangan pemerintah pusat.

Pelaksanaan pemerintahan dalam tatanan negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi; desentralisasi. Pelaksanaan pemerintahan dengan sistem sentralisasi, apabila seluruh kewenangan penyelenggaraan sistem pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Sementara itu, penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi apabila kewenangan mengatur penyelenggaraan pemerintahan” tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan pusat (*central government*), melainkan oleh “satuan-satuan pemerintahan” tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat “otonom” (territorial ataupun fungsional), sehingga mendorong penguatan prinsip Negara Kesatuan yang didesentralisasikan.³³⁴

Ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 beserta penjelasannya menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menghendaki aktualisasi Negara Kesatuan dengan desentralisasi yang proporsional.³³⁵ Lebih lanjut, Soehino menjelaskan bahwa berdasarkan ketentuan

³³⁴ Arief Muljadi, 2010. *Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan desentralisasi dalam Negara republik Indonesia*, Jakarta : PT Prestasi Pustakarya, h. 31

³³⁵ Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program PascaSarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, h. 5

Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya, maka pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan, yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang organik.³³⁶

Pasca reformasi, ketentuan 18, 18A dan 18B UUD NRI Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi pelaksanaan desentralisasi. Pada Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan". Kemudian dalam Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 18 amandemen juga menekankan pada pengakuan kekhususan dan keistimewaan satuan-satuan pemerintahan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang".

Konsekuensi yang timbul berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara, menyebabkan keseluruhan wilayah Negara Republik Indonesia (NRI) dibagi atas daerah provinsi dan di dalam daerah provinsi dibagi lagi atas daerah kabupaten dan kota. Masing-masing daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan serta kepentingan

³³⁶ Soehino, 1991. *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi daerah*, Edisi Pertama, Yogyakarta : BPFE, h. 16

daerahnya. Sedang penyerahan hak otonomi kepada setiap daerah, haruslah didasarkan atas undang-undang sebagai ciri khas dari suatu negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).³³⁷

Pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat, dikarenakan dalam pengimplementasian kebijakan otonomi daerah senantiasa bersinggung dengan paradigma sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, yakni apakah sistem yang dianut oleh negara tersebut berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) atau sebaliknya berbentuk negara federal (*federal state*). Pilihan bentuk sistem negara sangat mempengaruhi implementasi dari kebijakan otonomi daerah yang digunakan.³³⁸

Otonomi di negara yang berbentuk federal (*federal state*) diartikan sebagai bentuk independensi kewenangan daerah dari segala bentuk intervensi pemerintah pusat. Oleh karena itu, daerah dalam otonomi federalisme disebut sebagai pemerintah lokal. (*local government*) yang merupakan unit politik yang memiliki kedaulatan sendiri dalam kedudukannya sebagai unsur pembentuk federalisme. Adapun yang dimaksud dengan unit politik dalam hal ini adalah bahwa wilayah tersebut memiliki kemerdekaan (kedaulatan) tersendiri yang diakui keabsahannya. Di mana otonomi dalam federalisme memiliki berbagai eksklusifitas tersendiri menyangkut wewenang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tersendiri yang berbeda antar pemerintah lokal lainnya. Otonomi dalam konsep federalisme juga tidak mengenal adanya hubungan hierarkis yang selama ini ada dalam implementasi

³³⁷Roy Marthen Moonty, "Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Hukum UMI Makassar*, Vol. 19, No. 2 Desember (2017), h. 26-37

³³⁸Taufiq Yulia Purnama, dkk, "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pancasila", *Jurnal Ilmu Hukum Yustitia Merdeka*. Vol. 8, No. 2 Desember (2022), h. 111-118

otonomi daerah yakni hubungan antara pemerintah lokal di tingkat negara bagian maupun yang berada pemerintahan lokal di bawahnya seperti *municipality*, *township*, maupun *county* adalah sama dan sejajar. Kesejajaran tersebut karena setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen dan tidak terikat satu sama lain. Hal inilah yang menjadikan sistem eksekutif, legislatif, maupun yudikatif antar daerah otonom berlainan satu sama lainnya. Sebagai contoh perjudian dilegalkan di Negara Bagian Nevada, namun dilarang keras di Negara Bagian California, Amerika Serikat. Pola yang tidak seragam tersebut mengikuti karakteristik sosial-politik yang berada di daerah otonom tersebut.³³⁹

Kontruksi hukum penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia berbeda dengan konsep penyelenggaraan otonomi daerah di negara federal. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa norma dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengacu pada UUD NRI Tahun 1945, yang mana dalam dasar konstitusional tersebut menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang berarti hanya terdapat 1 (satu) negara didalamnya. Berbeda dengan negara model federal yang berangkat dari asumsi dasar bahwa negara tersebut dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang sejak awal memiliki kedaulatan yang independen atas wilayah masing-masing yang kemudian bersepakat untuk membentuk negara federal.

Secara teoritis, prinsip negara kesatuan ialah bahwa pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu

³³⁹ Affan Gaffar, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 10.

delegasi kepada pemerintah daerah, sehingga dalam hal ini pemerintah pusat memiliki kewenangan dan tanggung jawab atas tugas-tugas pemerintahan. Namun demikian, dalam konteks Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 secara implisit telah mengamanatkan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga terdapat tugas-tugas pemerintahan tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, yang konsekuensinya menimbulkan hubungan timbal balik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.³⁴⁰

Berkaitan dengan kaitan antara konsep negara kesatuan dengan otonomi daerah, Ni'matul Huda menjelaskan bahwa pada prinsipnya negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi, yang mana berdasarkan landasan tersebut dikembangkan berbagai aturan yang mengatur mengenai mekanisme yang kemudian menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi, sehingga terdapat kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut. Kendati demikian, dari kondisi tarik menarik tersebut, terdapat sisi positif bahwa kondisi *spanning* tersebut menjadi suatu kondisi alami dan merupakan dinamika dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.³⁴¹

Selain itu, adanya isu yang muncul mengenai usulan perubahan bentuk negara dari kesatuan menjadi federal pasca orde baru, menurut Adnan Buyung Nasution disebabkan karena kenyataan telah terdistorsinya konsep “kesatuan” (*unitary*)

³⁴⁰ Nimatul Huda. 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Bandung: Nusa Media, h. 112

³⁴¹ *Ibid*, h. 113

menjadi “persatuan dan kesatuan”, yang lebih dekat dengan “penyeragaman” (*uniform*)³⁴² Konsekuensinya, pelaksanaan pemerintah cenderung terlihat sentralistik, atau apabila telah terdapat desentralisasi, maka desentralisasi tersebut diterapkan secara simetris dengan menyamaratakan kondisi seluruh daerah di Indonesia. Adanya penerapan desentralisasi secara asimetris ini sejatinya secara implisit terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 18 ayat (5) yang menyatakan pemerintah daerah memiliki otonomi seluas-luasnya,

Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan adanya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan daerah yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Lebih lanjut, Pasal 18B ayat (1) secara tegas memberikan pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Adanya frasa frasa “menjalankan otonomi seluas-luasnya” dan “memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”, secara tidak langsung menunjukkan adanya desentralisasi yang bersifat asimetris.

Bentuk otonomi yang dapat menguatkan Negara kesatuan republik indonesia adalah otonomi daerah dalam bentuk otonomi luas dan Otonomi Khusus atau desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris tersebut dilakukan untuk memperkuat integrasi nasional sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menempatkan hukum dan demokrasi sebagai pilar utamanya, untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, dengan tetap menjaga nilai-nilai

³⁴² Yuzuru Shimada, dkk. 2013. *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Refleksi Pada Era Reformasi*, Bandar Lampung :CV. Anugerah Utama, h. 51

keberanekaragaman daerah, baik dalam bentuk keistimewaan ataupun kekhususan.³⁴³

Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara.³⁴⁴

B. Kebijakan Penyelesaian Polemik Hukum Regulasi Bendera dan Lambang Aceh Dalam Kerangka NKRI dan Keadilan

Polemik antara pemerintah daerah Aceh dengan Pemerintah Pusat terkait dengan keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 yang mengatur tentang Bendera dan Lambang Aceh, berawal kemiripan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 dengan bendera Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa dengan adanya nota kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005, maka daerah Aceh diberi status khusus dalam Negara Republik Indonesia. Di mana dalam batas-batas tertentu, Pemerintah Aceh memiliki wewenang untuk mengatur dirinya sendiri dan

³⁴³ Nuria Siswi Enggarani, *Op.cit*, h. 78

³⁴⁴ Wasisto Rahardjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi dan Desentralisasi", *Jurnal Kostitusi*, Vol. 9 No. 4 Desember (2012), h. 743-769

kekhususan yang diberikan kepada daerah Aceh tersebut memiliki perbedaan dengan daerah otonomi lainnya di Indonesia.

Kekhususan daerah Aceh diantaranya adalah diperbolehkannya Aceh untuk memiliki lambang, bendera, dan lagu daerah yang berlaku secara khusus di Aceh, sebagaimana diatur dalam Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh.

Berdasarkan pada ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa pemerintah Aceh secara yuridis telah memiliki dasar hukum yang kuat untuk membuat Bendera dan Lambang Aceh, sebagai suatu bentuk kekhususan dari daerah Aceh. Namun, sebelum diterbitkannya Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, pemerintah kemudian membuat dan menerbitkan regulasi yang mengatur tentang Lambang Daerah, dengan menerbitkan PP No 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Perkembangannya, Pemerintah Aceh Bersama dengan DPRA kemudian merumuskan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Dalam Qanun tersebut ditentukan serta diuraikan secara rinci mengenai bagaimana bentuk dari Bendera dan Lambang Aceh.

Setelah pengesahan Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka kemudian muncul kontroversi terkait dengan bentuk bendera Aceh yang sebagaimana telah ditetapkan dalam Qanun tentang Bendera dan Lambang Aceh. Kontroversi tersebut muncul karena bendera Aceh yang ditetapkan dalam Qanun dianggap telah bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

PP No. 77/2007 tentang Bendera dan Lambang Aceh, menunjukkan secara khusus bahwa logo dan bendera bulan sabit digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Aceh (GAM). Hal inilah yang kemudian diasumsikan mendasari keputusan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Aceh dan Lambang Aceh.

Polemik mengenai bendera Aceh sebenarnya tidak perlu terjadi apabila semua pihak menyadari status khusus yang disandang Aceh sejak ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman tersebut, maka Gerakan Aceh Merdeka telah secara eksplisit mengakui status Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki karakteristik khusus dibanding daerah lain. Gerakan Aceh Merdeka beserta seluruh perangkat yang dimilikinya tidak lagi dapat dipandang sebagai bagian dari gerakan separatis, apalagi Pemerintah Indonesia juga telah mengumumkan berbagai program khusus termasuk Amnesti bagi para Beligieren tersebut.

Ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara GAM dengan Pemerintah R.I, maka dengan sendirinya Gerakan Aceh Merdeka tidak lagi berstatus sebagai gerakan separatis atau gerakan yang dapat dipandang berkehendak untuk memisahkan Aceh dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, GAM sudah menjadi bagian dari Negara Indonesia. Oleh sebab itu, adalah wajar apabila segala lambang, logo, dan juga himne yang dahulu pernah digunakan oleh GAM tidak lagi dapat dipandang secara hukum sebagai bagian dari eksistensi sebuah gerakan separatis.

Memaknai ketentuan dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dalam kaitannya dengan keberadaan Bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka hal yang perlu diperhatikan adalah status dari GAM itu sendiri. Dalam hal ini, posisi GAM tidaklah sama dengan Gerakan separatis yang saat ini ada, misalnya OPM yang masih bergejolak di Papua atau gerakan separatis yang pernah ada di Indonesia sebelumnya, seperti DI/TII atau pun PKI.

Gerakan-gerakan OPM harus dipandang sebagai kelompok yang memang berkeinginan untuk merusak integrasi negara. Demikian pula dengan Gerakan PKI, hingga saat ini termasuk sebagai organisasi terlarang di Indonesia berdasarkan pada Ketetapan MPRS Nomor XXV Tahun 1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI, dan Larangan Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.

Berbeda halnya dengan Gerakan Aceh Merdeka, di mana dengan ditandatanganinya kesepakatan perdamaian antara GAM dengan Pemerintah R.I, maka dengan sendirinya GAM secara yuridis tidak lagi dianggap sebagai gerakan separatis di Indonesia, melainkan merupakan bagian dari kelompok masyarakat Indonesia yang memiliki kesatuan bulat dan tekad melaksanakan pembangunan di Indonesia, khususnya di daerah Aceh.³⁴⁵ Oleh karena itu, adalah wajar bila

³⁴⁵Bagian ketiga Poin 3.2.1 tentang Amnesti dan Reintegrasi ke dalam Masyarakat Nota Kesepakatan Antara Pemerintah R.I dengan GAM, menyebutkan : Sebagai warga negara Republik Indonesia, semua orang yang telah diberikan amnesti atau dibebaskan dari Lembaga Perasyarakatan atau tempat penahanan lainnya akan memperoleh semua hak-hak politik, ekonomi dan sosial serta hak untuk berpartisipasi secara bebas dalam proses politik baik di Aceh maupun pada tingkat nasional.

kemudian bendera Aceh yang ditetapkan dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh mirip atau bahkan sama dengan bendera GAM, sebagai bentuk simbol perjuangan masyarakat Aceh dalam mewujudkan cita-citanya untuk mendapatkan status khusus, yakni diberlakukannya syariat Islam di bumi Nanggroe Aceh Darussallam. Pemahaman yang berbeda terkait keberadaan bendera Aceh yang mirip dengan bendera GAM mungkin dapat muncul, jika GAM masih bergejolak di Aceh dan tidak ada kesepakatan perdamaian antara GAM dengan Pemerintah R.I. Dalam kondisi di mana GAM masih melakukan Gerakan Separatis, maka ketentuan yang melarang penggunaan segala bendera, lambang, dan himne yang menyerupai dengan GAM, patutlah untuk dilarang sesuai Pasal 6 PP No. 77/2007 Tentang Lambang Daerah. Dengan kata lain, larangan penggunaan bendera separatis dapat berlaku bagi daerah yang berstatus khusus, namun masih menyimpan bara konflik politik seperti yang terjadi di daerah Papua.

Berdasarkan pemahaman tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa tidak ada yang salah dengan pengesahan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh tersebut. Hal yang penting adalah merubah cara pandang dalam memahami, memaknai, juga menafsirkan sebuah legislasi terkait situasi dan kondisi terkini di daerah Aceh yang menyandang status khusus.

Hal penting yang perlu untuk diperhatikan adalah, bahwa salah satu rekomendasi dalam nota kesepakatan yang ditandatangani di Helsinki Finlandia antara Pemerintah R.I dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka, kemudian dijabarkan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Undang-Undang tersebut merupakan upaya untuk mengimplementasikan kesepakatan antara GAM dengan

Pemerintah R.I. Undang-Undang tersebut, memberikan hak bagi daerah Aceh untuk memiliki Bendera, Lambang, dan Himne tersendiri yang tidak boleh dianggap sebagai lambang kedaulatan Aceh.³⁴⁶

Menyikapi polemik pengesahan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka pemerintah pusat harus kembali mengurai sejarah dengan melihat kembali esensi nota kesepahaman yang disepakati antara GAM dengan Pemerintah R.I yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005.

Berdasarkan Poin 1.1.5 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Aceh Nota Kesepahaman antara Pemerintah R.I dengan GAM, secara jelas disebutkan bahwa Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan Himne. Artinya, penggunaan bendera GAM sebagai simbol bendera Aceh telah tergambar sejak awal, yakni pada saat dilangsungkannya perdamaian antara pemerintah R.I dengan GAM. Sehingga, sikap pemerintah pusat yang sampai saat ini tidak mengakui keberadaan bendera Aceh sebagaimana telah diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, adalah sikap yang kurang adil (*fair*), bahkan disatu sisi dapat dikatakan mengabaikan eksistensi dari GAM dalam perjanjian tersebut.

Substansi nota kesepahaman antara Pemerintah R.I dengan GAM, juga telah diakomodir dalam Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu, dalam membuat produk hukum sebagai turunan dari

³⁴⁶Lihat, Pasal 246 Ayat 3 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

berbagai undang-undang, Pemerintah Pusat seharusnya melakukan harmonisasi hukum dengan ketentuan UU No. 11/2006 Pemerintah Aceh.

Meskipun dalam nota kesepahaman antara Pemerintah R. I dengan GAM, juga dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh tidak menyebutkan secara tegas dan jelas mengenai bentuk bendera dan lambang Aceh, akan tetapi dapatlah diprediksi bahwa GAM sebagai bagian dari kelompok yang memperjuangkan otonomi khusus di Aceh tidak akan menghilangkan eksistensinya secara totalitas. Sehingga, penggunaan bendera GAM sebagai bendera Aceh dapatlah dimaklumi sebagai simbol perjuangan masyarakat Aceh di dalam memperjuangkan Otonomi Khusus di daerah Aceh, sesuai harapan sebagian besar masyarakat Aceh.

Sikap pemerintah pusat yang sampai saat ini tidak mengakui keberadaan bendera Aceh sebagaimana ditetapkan dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013, sesungguhnya hanya akan menimbulkan polemik atau bahkan konflik baru. Oleh karena itu, dituntut kearifan dan kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat dalam menyikapi isu bendera Aceh. Jika bendera Aceh tidaklah merupakan simbol kedaulatan, maka tidak ada salahnya untuk memberikan hak bagi pemerintah Aceh menggunakan bendera Aceh yang telah disepakati bersama oleh Pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA dengan disahkannya Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Salah satu kebijakan hukum yang dapat diambil oleh pemerintah pusat sebagai langkah mengakhiri isu bendera Aceh yang saat ini masih menjadi polemik, adalah dengan mengharmonisasikan substansi hukum dalam PP No 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

Aceh sebagai refresentasi nota kesepahaman antara Pemerintah R.I dengan GAM. Harmonisasi dapat diartikan sebagai usaha pola untuk mempertemukan berbagai pertentangan yang terjadi antar masyarakat, diterapkan dalam hubungan-hubungan sosial ekonomi untuk menunjukkan pemikiran bahwa kebijakan sosial ekonomi yang paling sempurna hanya dapat tercapai dengan meningkatkan permusyawaratan (integrasi).³⁴⁷

Dalam konteks ilmu hukum, harmonisasi sering terjadi kesalahpahaman yang digunakan untuk mengartikan perbedaan yang terjadi secara signifikan dari istilah umumnya. Konsep harmonisasi kerap kali diartikulasikan sebagai suatu proses untuk menyamaratakan pada standar yang sama untuk menghilangkan bentuk perbedaan dan ketidakcocokan diantara perbedaan sistem hukum. Padahal, konsep harmonisasi telah diberikan definisi umum secara luas, yang dapat diartikan sebagai bentuk kombinasi atau adopsi bagian, elemen atau hal-hal yang terkait, sehingga dapat membentuk suatu keseluruhan sistem yang konsisten dan teratur yang berdasarkan pada tujuan yang jelas.³⁴⁸

Tanpa adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, akan menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dalam kondisi yang demikian, masalah kepastian hukum akan dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan.

³⁴⁷Hassan Shaddly, dkk, 2003, *Ensiklopedia Indonesia*, Jakarta : Ichisar Baru-Van Hoeve, h. 1262

³⁴⁸Novianto M. Hartono, et. al, 2012, *Sinkronisai dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Bali*, Jakarta : Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, h. 31.

Hamornisasi hukum merupakan upaya yang dilakukan untuk menghindari terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum dapat dilakukan dengan cara menyeleralaskan berbagai peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem hukum. Menurut Kusnu Goesniadhie, terjadinya disharmoni hukum dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yang meliputi:

1. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak diberlakukan;
2. Perbedaan kepentingan dan penafsiran;
3. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik;
4. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan dan penegakan hukum;
5. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.³⁴⁹

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu: 1) harmonisasi kebijakan formulasi (sistem pengaturan) dan 2) harmonisasi materi (substansi). Untuk hal pertama menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi sistem hukumnya, dan hal kedua menunjuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum).³⁵⁰

Menurut L. M. Gandhi, dalam Kusnu Goesnadhie berpendapat bahwa Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan

³⁴⁹Kusnu Goesniadhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum : Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang : Nusa Media, h. 11

³⁵⁰Indrawati, Maria Farida., 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta : Penerbit Kanisius, h. 47.

kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.³⁵¹

Lebih lanjut, Kusnu Goesniadhie menyimpulkan bahwa yang dimaksud harmonisasi hukum, adalah :

Upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Istilah upaya ini menunjuk pada pemikiran untuk mencapai suatu maksud, yaitu proses. Dalam proses pada waktunya dihasilkan akibat-akibat yang memberikan umpan balik dan memberikan pengaruh-pengaruh, dan pada waktu sesudahnya menghasilkan keluaran-keluaran. Dengan demikian norma-norma hukum di dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.³⁵²

Kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.³⁵³ Kegiatan harmonisasi pada dasarnya dilaksanakan pada saat perumusan peraturan perundang-undangan.

Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dalam kedudukan yang disetarakan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan Pasal 7 UU

³⁵¹Kusnu Goesniadhie, *Op.cit.*, h. 1

³⁵²*Ibid*, h. 8-9

³⁵³Moh. Hasan Wargakusumah dalam Novianti, 2012, *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*, Jakarta: P3DI dan Azza Grafika, h. 105

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, haruslah merujuk pada peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Hal ini berarti bahwa dalam pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh harus memperhatikan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan : “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi”. Pada ayat (2) Pasal 58 menentukan bahwa: “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”.

Ketentuan pasal tersebut memberikan pemahaman bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah penting untuk dilakukan harmonisasi hukum, yang terdiri dari harmonisasi vertikal dan horizontal. Harmonisasi horizontal Qanun Nomor 3 Tahun 2013, mungkin tidak menimbulkan banyak benturan hukum. Namun, penting untuk diingat bahwa permasalahan yang berkembang terkait isu bendera dan lambang Pemerintah Aceh adalah berbeda. Sebab, meskipun kedudukan Qanun dalam Hirarkie dipersamakan dengan Peraturan Daerah, namun Qanun Aceh memiliki perbedaan yang khas dengan bentuk Peraturan Daerah lainnya. Salah satu kekhasan dari Qanun Aceh, adalah mengacu pada UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Artinya keberadaan Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat atau telah dikesampingkan oleh Undang-Undang Pemerintahan Aceh, sebagai konsekuensi berlakunya asas *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu suatu asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum.

Meskipun proses harmonisasi hukum lebih dominan dilakukan pada tahap pembentukan peraturan perundang-undangan, namun harmonisasi hukum masih dimungkinkan pada saat setelah peraturan perundang-undangan diterbitkan. Dengan kata lain, harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka harmonisasi hukum terkait dengan pengaturan larangan bendera Aceh dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, pada dasarnya dapat dilakukan dengan cara mensinkronkan substansi hukum yang diatur dalam Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11/2006 Pemerintah Daerah dengan substansi PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, juga melakukan sinkronisasi beberapa ketentuan Qanun No. 3 Tahun 2013 dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Sebagaimana diketahui bahwa PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah terbit belakangan setelah diterbitkannya UU No. 11/2006 Pemerintah Daerah. Bahkan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Daerah. Hal ini berarti bahwa sebagai peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang, maka PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah harus disesuaikan dengan undang-undang yang lebih tinggi di atasnya, dalam hal ini UU No. 11/2006 Pemerintah Daerah. Sinkronisasi substansi hukum PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dapat dilakukan dengan merubah substansi Pasal 6, yang terdiri dari 4 ayat, selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- 1) Desain bendera daerah berbentuk segi empat panjang dengan ukuran panjang dan lebar 3 (tiga) berbanding 2 (dua) yang memuat logo daerah.
- 2) Desain logo daerah disesuaikan dengan isi logo yang menggambarkan potensi daerah, harapan masyarakat daerah, serta semboyan untuk mewujudkan harapan tersebut.
- 3) Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera daerah lain, partai politik, organisasi kemasyarakatan, atau negara lain.
- 4) Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Harmonisasi hukum terhadap substansi pasal tersebut di atas dapat dilakukan dengan penambahan ayat pada pasal 6, yaitu ayat (5) dengan berbunyi sebagai berikut : “Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku bagi logo dan bendera organisasi yang menyatakan diri bergabung dan menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menyepakati perjanjian perdamaian dengan Pemerintah Republik Indonesia.”

Pada penjelasan Pasal 6 ayat (5), dapat dijelaskan bahwa gerakan separatis sebagaimana dimaksud pada ayat (5) adalah kelompok gerakan separatis yang tidak lagi melakukan gerakan bersenjata dan menyatakan diri bergabung sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan didasari pada perjanjian perdamaian antara Pemerintah R. I dengan kelompok gerakan separatis. Seperti : Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Pengharmonisasian norma hukum tersebut di atas tidak saja berlaku bagi daerah Aceh, akan tetapi dimungkinkan juga akan berlaku bagi daerah khusus lainnya seperti Papua yang saat ini juga terjadi konflik. Di mana terdapat kemungkinan hal yang sama juga akan terjadi di Papua, karena Papua juga merupakan daerah yang juga menyanggah status otonomi khusus.

Pengharmonisasian hukum, terkait adanya benturan norma antara Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, maka di sini harus dipahami bahwa benturan norma tersebut tidak akan terjadi apabila pemerintah pusat sebelum merumuskan PP No. 77/2007, melakukan harmonisasi hukum antara PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan refresentasi dari nota kesepahaman antara Pemerintah R. I dengan Pihak GAM.

Pengharmonisasian hukum PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, pada dasarnya bertujuan untuk menjaga dan senantiasa menciptakan suasana damai di negara Indonesia pada umum, dan di Aceh pada khususnya. Di sinilah sesungguhnya diuji keberadaan hukum di tengah

masyarakat, yaitu terkait dengan fungsi hukum dalam masyarakat dalam mengatur pergaulan hidup secara damai. L.J. van Apeldoorn, yang menyatakan bahwa :

Tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki perdamaian. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemedekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya.³⁵⁴

Soerjono Soekanto, mengemukakan bahwa fungsi hukum adalah : 1) Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*agent of change atau social change*); dan 2) Hukum sebagai sarana pengatur perikelakuan, *social engineering/social planing*).³⁵⁵

Beranjak dari tujuan hukum yang dikemukakan L.J. van Apeldoorn, dan Soerjono Soekanto di atas, jika dikaitkan dengan terjadinya pertentangan norma antara Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dapat dikatakan bahwa kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak mencerminkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, sebab tidak dapat mencapai tujuannya, yaitu mengatur pergaulan hidup secara damai.

C. Rekontruksi Regulasi Bendera dan Lambang Aceh yang Lebih Berkeadilan

Rekontruksi hukum atau perubahan hukum pada hakikatnya mengandung makna sebagai suatu usaha untuk melakukan *review* atau penilaian ulang (reorientasi), yang bertujuan untuk mengubah cara berpikir terhadap nilai –nilai sosiofilosofis, sosiopolitis, dan sosiokultural yang melandasi dan memberi isi

³⁵⁴L. J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, h 10.

³⁵⁵Soerjono Soekanto, 1999, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 107.

terhadap muatan normatif dan substantif dari suatu peraturan perundang-undangan.

356

Upaya rekontruksi hukum merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan cita hukum, yaitu mencapai keadilan. Sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radburg, terdapat tiga tujuan hukum, yaitu : Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan. Di mana tujuan hukum yang utama adalah keadilan.³⁵⁷

Berkenaan dengan keadilan, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa konsep keadilan pada dasarnya tidaklah bersifat tunggal, melainkan terus mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan waktu. Aristoteles merumuskan bahwa keadilan sebagai suatu kebijakan politik dalam bentuk aturan hukum, di mana aturan-aturan itu menjadi dasar dari peraturan negara dan merupakan ukuran tentang apa yang menjadi hak.³⁵⁸ Dengan demikian, keadilan harus dirumuskan dalam perundang-undangan sebagai produk kebijakan politik suatu negara.

Berkenaan dengan regulasi Bendera dan Lambang Aceh yang lebih berkeadilan, maka di sini harus diidentifikasi beberapa ketentuan pasal-pasal yang saling bertentangan dan yang menimbulkan ketidakadilan dari suatu aturan hukum yang telah dibentuk dan disahkan oleh lembaga yang berwenang.

Dari hasil Klarifikasi Kemendagri dan dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, terkait dengan substansi dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka terdapat beberapa substansi yang dianggap

³⁵⁶Barda Nawawi Arief, 2014, *Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, h. 30

³⁵⁷ Sudikno, *Op.cit*, h. 161

³⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta : UKI Press, h, 163

bertentangan dengan ketentuan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi serta aturan dalam pembuatan *legal drafting*. Terkait dengan hal tersebut, Kemendagri telah memberikan 13 komentar terhadap substansi Qanun No.

3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yaitu :³⁵⁹

1. Konsideran menimbang huruf a, huruf b, dan huruf d yang terkait dengan *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement* Helsinki 15 Agustus 2005, tidak perlu dimuat karena substansi MoU telah diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
2. Dasar hukum mengingat angka 8 bertentangan dengan Lampiran II angka 28 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Pasal 4 dan Lampiran I Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tersebut bertentangan dengan Pasal 6 ayat (4) dan penjelasan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, dimana Pasal 6 ayat (4) dan
4. Pasal 6 ayat (3) bertentangan dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah,
5. Pasal 7 ayat (1) huruf e, huruf j, huruf q, dan huruf w bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Aceh
6. Pasal 8 ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.
7. Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) dan ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah;
8. Pasal 9 bertentangan dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang menyatakan:
9. Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 12 bertentangan dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang lambang Daerah
10. Pasal 13 bertentangan dengan:
 - a. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menyebutkan "Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh Hukum Internasional dan dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih Negara, organisasi internasional atau subyek Hukum Internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik".

³⁵⁹Herlin, Muksalmina, Joelman Subaidi, *Op. cit*, h. 285-287

- b. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang secara tegas menyatakan bahwa subyek Hukum Perjanjian Internasional adalah Pemerintah Republik Indonesia sebagai entitas Negara.
 - c. Pasal 10 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan penjelasannya. Pasal 10 Ayat (3) antara lain menyatakan bahwa “urusan Pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud oleh ayat (1) meliputi a. politik luar negeri”. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa “yang dimaksud dengan urusan politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga Negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan Negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.
 - d. Pasal 17 serta lampiran II bertentangan dengan syariat Islam karena dalam syariat Islam tidak pernah menggunakan lambang dan simbol binatang serta binatang singa bukan merupakan binatang asli dari wilayah Provinsi Aceh.
11. Pasal 27 melanggar syariat Islam dan merendahkan hakekat Adzan.
 12. Pasal 18 ayat (2) bertentangan dengan Lampiran II angka 210 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan hasil klarifikasi dari Kemendagri terkait dengan regulasi dari Bendera dan Lambang Aceh, dapat dikatakan bahwa terdapat beberapa substansi pasal yang diatur dalam Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya atau dianggap telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yang berdasarkan UU Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dibenarkan.

Rekomendasi hasil klarifikasi dari Kemendagri tersebut di atas, menurut penulis tidak seluruhnya benar dan dapat diterima sebagai suatu solusi penyelesaian dalam mengakhiri polemik hukum dari Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Terhadap klarifikasi Kemendagri tersebut di atas, maka penulis memberi komentar sebagai berikut :

1. Komentar pertama, terkait dengan bagian konsiderans huruf a, huruf b, dan huruf d pada Qanun No. 3 Tahun 2013, penting untuk dimuat, dikarenakan pembentukan Qanun tersebut memang amanat dari UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang merupakan wujud dari kesepakatan antara Pemerintah R. I dan GAM melalui *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement* Helsinki 15 Agustus 2005.
2. Komentar kedua, berkaitan dengan dasar mengingat angka 8 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang tidak perlu dimuat menurut penulis rekomendasi tersebut sangat tepat, mengingat PP No. 20/2007 tentang Politik Lokal Aceh, tidak relevan. Seharusnya, dalam PP tersebut mencantumkan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.
3. Komentar ketiga, terkait dengan pertentangan Pasal 4 dan Lampiran I Qanun No. 3 Tahun 2013 Bendera dan Lambang Aceh dengan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dalam hal ini penulis masih kurang sependapat, karena GAM tidak lagi ada dan merupakan gerakan separatis sejak adanya perdamaian Pemerintah R. I dan GAM melalui kesepakatan antara Pemerintah R. I dan GAM melalui *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement* Helsinki 15 Agustus 2005. Apabila ketentuan PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, maka pemerintah dengan sendirinya telah mengaburkan esensi dari perjanjian kesepakatan antara Pemerintah R. I dan GAM melalui *Memorandum of Understanding Between The Government of*

Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement Helsinki 15 Agustus 2005.

4. Komentar keempat, terkait dengan pertentangan norma Pasal 6 ayat (3) Qanun dengan Pasal 18 PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dalam hal ini penulis sependapat dengan rekomendasi dari Kemendagri, di mana bendera atau lambang daerah tidak perlu dikibarkan pada saat hari-hari besar kenegaraan dan/atau upacara-upacara apel bendera lainnya yang bersifat nasional.
5. Komentar kelima, terkait dengan pertentangan Pasal 7 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, dalam hal ini penulis kurang sependapat, mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah melegetimasi pengibaran bendera daerah sebagai bendera pendamping dari bendera negara pada bangunan resmi pemerintahan daerah dengan syarat-syarat tertentu.
6. Terhadap pertentangan norma Pasal 8 ayat (1) huruf c, d, dan huruf e, Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, dalam hal ini penulis tidak sependapat bahwa ketentuan tersebut telah terjadi pertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) dan (3) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Mengingat ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (3) PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, tidak terdapat pertentangan norma.
7. Pasal 9 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, yang berdasarkan klarifikasi Mendagri telah bertentangan dengan Pasal 10 PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, menurut penulis ketentuan pasal tersebut

tidaklah bertentangan, bahkan justru menunjukkan bahwa penggunaan Bendera dan Lambang Aceh digunakan sebagai simbol ke daerahan.

8. Adanya pertentangan Pasal 11 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 18 PP No. 77//2007 tentang Lambang Daerah, dalam hal ini penulis sependapat dengan hasil rekomendasi dari Kemendagri. Sebab, terdapat larangan untuk memperdengarkan himne daerah pada saat perayaan hari besar kenegaraan dalam Pasal 12 PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.
9. Pasal 13 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, menurut hemat penulis tidak relevan untuk disinkronkan dengan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar, UU No, 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dan Pasal 10 ayat (3) UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.
10. Ketentuan Pasal 27 yang dianggap telah merendahkan azan, dalam hal ini penulis tidak sependapat, karena adzan yang merupakan seruan sholat tidak saja digunakan dalam pelaksanaan ibadah saja, akan tetapi dapat pula digunakan dalam hal-hal tertentu yang menunjukkan kebesaran Allah, misalnya pada saat kelahiran seorang anak, pada saat terjadinya bencana. Sehingga pelaksanaan adzan sebelum pengibaran Bendera Aceh tidaklah termasuk merendahkan adzan, bahkan sebaliknya menunjukkan identitas bahwa daerah Aceh telah menerapkan syariat Islam.

Berdasarkan analisis penulis terhadap beberapa rekomendasi hasil klarifikasi Kemendagri di atas, maka terkait dengan regulasi Bendera dan Lambang Aceh

perlu untuk dilakukan rekontruksi terhadap pasal-pasal Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dan juga PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Beberapa pasal yang akan direkontruksi dalam Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, diantaranya adalah : Pasal 6 ayat (3), Pasal 11, dan bagian dasar mengingat angka 8 Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Sedangkan pada PP. No.. 77/2007 tentang Lambang Dareah, perlu untuk sinkronisasi dengan ketentuan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, sehingga bagian penjelasan Pasal 6 ayat (4) perlu untuk direkontruksi, dan perlu adanya penambahan satu ayat pada ketentuan Pasal 6 PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.

Tabel. 2

**Rekontruksi Subtansi Pasal Qanun No. 3 Tahun 2013
tentang Bendera dan Lambang Aceh**

No	Pasal sebelum direkontruksi	Setelah direkontruksi
1	Pasal 6 ayat (3) Bendera Aceh wajib dikibarkan pada setiap Peringatan Hari Besar Aceh (PHBA) atau peringatan hari bersejarah lainnya di samping Bendera Merah Putih.	Pasal 6 ayat (3): <i>Bendera Aceh wajib dikibarkan pada setiap Peringatan Hari Besar Aceh (PHBA), Peringatan Keagamaan dan masa berkabung pimpinan dan tokoh – tokoh Aceh dengan atau tanpa bendera Merah Putih.</i>
2	Pasal 11 : Pengibaran Bendera Aceh pada Peringatan Hari Besar Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (3) diiringi dengan Himne Aceh	Pasal 11 : <i>Penggunaan Himne Aceh khusus dilakukan pada Peringatan Hari Besar Aceh.</i>
3	Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di	<i>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang</i>

	Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4711);	<i>Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 161 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4790)</i>
--	--	--

Rekontruksi tidak saja dilakukan pada pasal-pasal Qanun No, 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, akan tetapi juga pada ketentuan Pasal PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Substansi pasal yang direkontruksi dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yaitu dengan cara menambahkan satu ayat, yaitu ayat (5) sebagai hasil rekontruksi setelah dilakukannya harmonisasi antara PP No. 77/2007 tentang Lambang Aceh dengan UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Pasal 6 sebelum direkontruksi terdiri dari 4 ayat, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

- (1) Desain bendera daerah berbentuk segi empat panjang dengan ukuran panjang dan lebar 3 (tiga) berbanding 2 (dua) yang memuat logo daerah.
- (2) Desain logo daerah disesuaikan dengan isi logo yang menggambarkan potensi daerah, harapan masyarakat daerah, serta semboyan untuk mewujudkan harapan tersebut.
- (3) Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera daerah lain, partai politik, organisasi kemasyarakatan, atau negara lain.
- (4) Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Harmonisasi hukum terhadap substansi pasal tersebut di atas dapat dilakukan dengan penambahan ayat pada pasal 6, yaitu ayat (5) dengan berbunyi sebagai berikut : *“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) tidak berlaku bagi logo dan bendera organisasi yang menyatakan diri bergabung dan menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menyepakati perjanjian perdamaian dengan Pemerintah Republik Indonesia.”*

Selanjutnya pada bagian penjelasan Pasal 6 ayat (5), dapat dijelaskan bahwa gerakan separatis sebagaimana dimaksud pada ayat (5) adalah kelompok gerakan separatis yang tidak lagi melakukan gerakan bersenjata dan menyatakan diri bergabung sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan didasari pada perjanjian perdamaian antara Pemerintah R. I dengan kelompok gerakan separatis. Seperti : Gerakan Aceh Merdeka (GAM).



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini belum berkeadilan, karena masih terdapatnya pertentangan norma substansi Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan lambang Daerah dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Dareah, yang tidak memperhatikan dan mempertimbangkan perkembangan aspek filosofi, sosiologi, dan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga menimbulkan pertentangan norma hukum yang justeru menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat Aceh dalam mengimplementasikan ketentuan Qanun No. 3 Tahun 2013 yang merupakan amanat dari UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh.
2. Kelemahan regulasi bendera dan lambang Pemerintah Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussallam saat ini, masih terdapatnya pertentangan norma antara Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh denga PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, juga beberapa ketentuan norma perundang-undangan lainnya yang secara hirarkie berada di atas Qanun dalam kedudukannya yang setara dengan Peraturan Daerah.
3. Rekontruksi regulasi bendera dan lambang Pemerintah Aceh yang berbasis nilai keadilan, yaitu dengan melakukan harmonisasi hukum antara ketentuan pasal-pasal yang ada dalam Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dengan PP No. 77/2007 tentang Lambang Dareah, juga PP No. 77/2007

tentang Lambang Daerah dengan substansi UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Dengan adanya harmonisasi hukum, maka pertentangan norma dapat diakhiri, sehingga Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dapat diimplementasikan.

B. Saran

1. Agar problema bendera dan lambang Aceh yang menjadi problema hukum antara pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat dapat diselesaikan, maka perlu dilakukan kembali dialog dalam rangka mencari solusi (*problem solving*) dari masalah yang ada. Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Aceh perlu menyikapi persoalan tersebut secara arif dan bijaksana, dengan cara melakukan harmonisasi hukum antara Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang dan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dan juga terhadap UU No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh, sebagai dasar hukum pelaksanaan ortonomi khusus di Aceh.
2. Kelemahan regulasi Bendera dan Lambang Aceh dapay diatas dengan cara melakukan harmonisasi dan sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan yang dianggap saling bertentangan atau terdapat pertentangan norma. Hal ini tentunya harus berpedoman pada ketentuan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga berbagai kelemahan dalam regulasi Bendera dan Lambang Aceh yang saat ini masih menjadi problema hukum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh dapat segera diselesaikan dengan baik.
3. Rekontruksi regulasi Bendera dan Lambang Aceh yang lebih berkeadilan, yaitu dengan merubah ketentuan Pasal 6 ayat (3), Pasal 11 dan bagian dasar mengingat

Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Kemudian merekonstruksi ketentuan Pasal 6 PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, dengan menambahkan satu ayat, yaitu ayat (5) yang mengatur dan menjelaskan tentang pengecualian terhadap bendera GAM sebagai gerakan separatis yang telah bergabung dengan NKRI dan melakukan perdamaian dengan pemerintah R. I.

C. Kajian Disertasi

1. Kajian Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian disertasi ini menemukan suatu konsep regulasi mengenai Bendera dan Lambang Aceh yang lebih berkeadilan dan sesuai dengan konsep pelaksanaan otonomi khusus dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu dengan cara mengatur pengecualian terhadap GAM sebagai gerakan separatis dalam PP No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Oleh sebab, GAM telah menyatakan bergabung dengan NKRI sejak dilakukannya perdamaian antara GAM dan Pemerintah R. I melalui *Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement* Helsinki 15 Agustus 2005, sehingga GAM sebagai gerakan separatis tidak lagi ada sejak ditandatanganinya kesepakatan tersebut.

2. Kajian Praktis

Pihak-pihak yang berwenang, dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh, maupun lembaga legislatif di tingkat pusat atau pun di tingkat daerah Aceh (DPRA) dalam membuat kebijakan hukum terkait

dengan regulasi Bendera dan Lambang Aceh, harus mempertimbangkan berbagai aspek yang ada, diantara aspek filosofi, sosiologi dan yuridis. Sehingga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat yang memang dibutuhkan oleh masyarakat. Aturan yang demikian merupakan aturan yang diharapkan seluruh masyarakat, yaitu aturan hukum didalamnya memuat nilai-nilai keadilan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Atmosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Abdurrahman, et.all. 1987. *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Media Sarana Press. Jakarta.
- Ashshofa, Burhan. 1996. *Metodologi Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta,
- Ahmad, Abidin Zainal. 2001. *Membangun Negara Islam*. Pustaka Iqra. Yogyakarta.
- Apeldoorn, Van L. J. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Andang, AL Binawan. 2004. *Keadilan Sosial*. Kompas. Jakarta.
- Al Yasa' Abubakar. 2006. *Hukum Pidana Islam Di NAD*. Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Banda Aceh.
- Alwi, Hasan. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. PT. Balai Pustaka. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Buana Ilmu Populer. Jakarta.
- , 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Konstitusi Press. Jakarta.
- Ali. Achmad. 2012. *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Prenada Kencana Media Group. Jakarta.
- Atmasasmita, Romli. 2012. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Adisasmita, Rahardjo. 2014. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Amiruddin dan Asikin, Zainal. 2014. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Arief, Nawawi Barda. 2014. *Kebijakan Hukum Pidana*. Prenada Kencana Media Group. Jakarta.
- Agus, Yoachim. 2015. *Keadilan Restoratif*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.

- Busroh, Daud Abu. 1993. *Ilmu Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Bryan A. Gerner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Badriah, Malikhatun Siti. 2010. *Penemuan Hukum dalam Konteks Pencarian Keadilan*. UNDIP. Semarang.
- Chaplin, P. James. 1997. *Kamus Lengkap Psikologi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Chlmid, Pheni. 2005. *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik Kemitraan*. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- David, Held. 2004. *Demokrasi Dan Tataanan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopoloitan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Daliyo, J.B. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum*. Prenhelindo. Jakarta.
- Fauzan, Muhammad. 2002. *Hukum Pemerintahan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.
- Friedrich, Joachim Carl. 2004. *Filsafat Hukum Perspektif Historis*. Nuansa dan Nusamedia. Bandung.
- Farida, Maria Indrawati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Penerbit Kanisius. Jakarta .
- Friedman, M. Lawrence. 2019. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terjemahan M. Khozim. Nusa Media. Bandung.
- Gadjong, Andi Agussalim. 2007. *Hukum Pemerintahan Daerah : Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Gaffar, Affan. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

- Goesniadhie, Kusnu. 2010. *Harmonisasi Sistem Hukum : Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Nusa Media. Malang.
- Gunawan, Yordan. 2012. *Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam*. UMY Press. Yogyakarta.
- Huijbers, Theo. 1994, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- H. R, Syaukani. et.al. 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Hamzah, Andi. 2005. *Kamus Hukum*. Ghia Indonesia. Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2009. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- , 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.
- , 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. Nusa Media. Bandung.
- , 2019, *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media. Bandung.
- Hadi, Amirul. 2010. *Aceh Sejarah, Budaya, dan Tradisi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Hartono, M. Novianto et.al, 2012. *Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Provinsi Bali*. Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi. Jakarta.
- Handoyo, Cipto Hestu B. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.
- Ibrahim, Mohammad Jimmi. 1992. *Prospek Otonomi Daerah*. Dahara Prize. Semarang.
- Ishak, Syamsudin Otto. 2008. *Dari Maaf ke Panik Aceh: Sebuah Sketsa Sosiologi-Politik*. Lembaga Studi Pers dan Pembangunan. Jakarta.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah: Kontekstual Doktrin Politik Islam*, Cet I. Prenadamedia Kencana Media Group. Jakarta.
- Ishaq. 2015. *Pengantar Hukum Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

- Jalal, Asran, 2019. *Politik Desentralisasi Di Indonesia, Pertarungan Kepentingan dalam Proses Perumusan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh*, Penjuru Ilmu. Bekasi.
- Koesoemahatmadja, R.D.H. 1979. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Penerbit Binacipta. Bandung.
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia. Jakarta.
- Kaho, Riwu Josef. 1998. *Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.
- , 2002. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Kansil, C.S.T dan Kansil, Christine C.S.T. 2002, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta
- , 2004. *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, PT. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Koswara, E. 2002. *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. LP3ES. Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Agoes, Etty R.. 2003. *Pengantar Hukum Internasional*. Alumni. Bandung.
- Kusnu, Goesniadhie. 2006. *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah*. Penerbit JP Books. Surabaya.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. 2012. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Sinergi Pustaka Indonesia. Jakarta.
- Kelsen, Hans. 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Konstitusi Press. Jakarta.
- Lubis, Solly M. 1994. *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*. Mandar Maju. Bandung.
- , 2014. *Ilmu Negara*. Mandar Maju. Bandung.
- Manan, Bagir. 1983. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. Uniska Press. Bandung,
- Marbun, B.N. 1996. *Kamus Politik*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

- Madjid, Nurcholish. 1996. *Memberdayakan Masyarakat, Menuju Negeri yang Adil, Terbuka dan Demokratis*. Paramadina. Jakarta.
- MD, Mahfud Moh. 1999. *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*. Gama Media. Yogyakarta.
- , 2006. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- , 2009, *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Moelong, Lexy. 2004. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosda Karya. Bandung.
- Mardiasmo. 2007. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno. 2007. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Liberty. Yogyakarta.
- Marzuki, Mahmud Peter. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Prenada Kencana Prenada Media. Jakarta.
- Muljadi, Arief. 2010. *Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan desentralisasi dalam Negara republik Indonesia*. PT Prestasi Pustakarya. Jakarta.
- Mahbub, Muzayyin et.al. 2012. *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*. Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Indonesia. Jakarta.
- Maggalatung, Salman dan Yunus, Rohim Nur. 2013. *Pokok-Pokok Teori Ilmu Negara, Aktualisasi Dalam Teori Negara Indonesia*. Fajar Media. Bandung.
- Nasroen, M. 1954, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*. Endang. Jakarta.
- Notohamidjojo. 1970. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Indonesia*. Badan Penerbit Kristen. Jakarta.
- Notehamidjaya, O. 1981. *Masalah Keadilan, Hakekat, dan Pengenaannya dalam Bidang Masyarakat, Kebudayaan Negara dan antar Negara*. Tirta Amanta. Jakarta.
- Nasution, Harun. 1985. *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jilid. I; Cet. V. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta.

- Nur El Ibrahim M. 1986. *Peranan Teungku M.Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*. Media Dakwah. Jakarta.
- Nurdin, Ali. 2005. *Quranic Society: Menelusuri Konsep Masyarakat Ideal dalam Al-Qur'an*. Erlangga. Jakarta.
- Novianti. 2012. *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*. P3DI dan Azza Grafika. Jakarta.
- Nanang, Martono. 2014. *Metode Penelitian Sosial*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Pulungan, Suyuthi J. 1996. *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Parera, M. Frans et.al., 1999. *Demokratisasi dan Otonomi*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Piliang, J. Indra ed, al. 2003, *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi*. Yayasan Harkat Bangsa. Jakarta.
- Pusat Bahasa. 2006. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Ketiga. Balai Pustaka. Jakarta.
- Prasetyo, Teguh dan Barkatullah, Halim Abdul.. 2011, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- , 2012. *Filasafat, Teori dan Ilmu Hukum*. Grafindo. Jakarta.
- Prasetyo, Teguh. 2016, *Sistem Hukum Pancasila, Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*. Nusa Media. Bandung.
- Primanto, Aji. 2020. *Otonomi Daerah Dan Pemberayaan Masyarakat di Indonesia*. PT. Cita Intrans Selaras. Malang.
- Rawls, John. 2001. *Keadilan dan Demokrasi Telaah Filsafat Politik*. Kanisius. Jakarta.
- , 2013. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, dalam Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif, Konsorsium Hukum Progresif*. Thafa Media. Yogyakarta.

- Ridwan, H. R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Hukum dalam Jagat Ketertiban*. UKI Press. Jakarta.
- , 2010. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Raharusun, Anton Yohanes. 2009. *Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI*, Konstitusi Press. Jakarta.
- Rahardjo, Handri. 2018. *Sistem Hukum Indonesia*. Media Pressindo. Jakarta,
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik Indonesia*. Gramedia. Jakarta.
- , 1990. *Pemberontakan Kaum Republik Kasus Darul Islam Aceh*. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Soehino. 1991. *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*. Edisi Pertama. BPFE. Yogyakarta.
- , 2010. *Ilmu Negara*. Liberty. Yogyakarta.
- Sjadzali, Munawir. 1993. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Saleh, Roeslan. 1996. *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional*. Karya Dunia Fikir. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1997. *Teori Hukum tentang Struktur Hukum Masyarakat*. Rajawali Pers. Jakarta.
- , 1999. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Solihin, Dadang. Dkk. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Shihab, Quraish M. 2002. *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*. Lentera Hati. Jakarta.
- Syah, Kaoy M dan Hakiem, Lukman. 2002. *Keistimewaan Aceh Dalam Lintasan Sejarah (Proses Pembentukan UU No. 44/1999*. PB Al Jam'iyatul Washliyah. Jakarta.
- Syafiie. Kencana Inu. 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Rineka Cipta. Jakarta.

- Shaddly, Hassan dkk. 2003. *Ensiklopedia Indonesia*. Ichisar Baru-Van Hoeve. Jakarta.
- Syarifudin, Ateng. 2006. *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*. Citra Media. Yogyakarta.
- Sidharta, Arief. 2007. *Meuwissen tentang Pengembananan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Refika Aditama. Bandung.
- Sunarno, Siwanto. 2007. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Sutrisno, Endang. 2007. *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Suwandi, Sarwiji. 2008. *Semantik Pengantar Kajian Makna*. Media Perkasa. Yogyakarta.
- Salman, Otje dan Susanto, F. Anthon. 2009. *Teori Hukum, mengingat, mengumpulkan dan membuka kembali*. Refika Aditama. Bandung.
- Strong, C.F. 2009. *Modern Political Constitution*. Nusa Media. Jakarta.
- , *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan: SPA Teamwork. Nusamedia. Bandung.
- Smith, B.C. 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan). Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI). Jakarta.
- Sidharta, Arief Bernard. 2013. *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*. Genta Publishing. Yogyakarta.
- Shimada, Yuzuru, dkk. 2013. *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Refleksi Pada Era Reformasi*. CV. Anugerah Utama. Bandar Lampung.
- Soekanto, Soerjono dan Madmudji, Sri. 2013. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Sukardja, Ahmad. 2014, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*. Ed. 1: Cet. II. Sinar Grafika. Jakarta.

- Sugianto. 2018. *Ilmu Negara : Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori Kenegaraan Di Indonesia*. Budi Utama. Yogyakarta.
- Salle. 2020. *Sistem Hukum dan Penegakan Hukum*. CV. Sosial Politik Genius. Makassar.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta.
- Tahir, Muh. 2011. *Pengantar Metode Penelitian Pendidikan*. Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar.
- Tutik, Triwulan Titik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*. Prenada Kencana Media Group. Jakarta.
- Tanya, Bernard L. et.al. 2012. *Teori Hukum*. Genta Publishing. Jakarta.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978*. Djambatan. Jakarta.
- , 1996. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Utama, Prabawa. 1991. *Pemerintah di Daerah*, Cet-I. Indo Hill Co. Jakarta.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Elsam & Huma. Jakarta.
- Wahyono, Padmo. 2005. *Masalah-masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini: Ghalia Indonesia*. Jakarta.
- Widjaja, HAW. 2009, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Rajawali Pers. Jakarta.
- , 2013. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Rajawali Press. Jakarta.
- , 2014. *Titik Berat Otonomi Daerah, Pada Daerah Tingkat II*. Raja Grafindo. Jakarta.
- Wahyudi, Bambang. 2013. *Resolusi Konflik Aceh, Kiprah Masyarakat Aceh Non GAM dalam Perdamaian di Serambi Mekah Pasca MoU Helsinki*. Makmur Cahaya Ilmu. Jakarta.

Zuhro, Siti. 2004. *Konflik dan kerjasama antar daerah: studi kasus pengelolaan hubungan kewenangan daerah dan antar daerah di Jawa Timur, Bangka Belitung dan Kalimantan Timur*. LIPI. Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 tentang Langkah-langkah Komprehensif Dalam Rangka Penyelesaian Masalah Aceh

Keputusan Menteri Nomor 188.34-4791/2016 tentang pembatalan beberapa ketentuan dari Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

Qanun Pemerintah Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

C. Jurnal, Disertasi

Arabiyani, *Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh*, (Jurnal Kanun Ilmu Hukum, Vol. 20, No. Agustus , 2018, page 295-314),

Ahmad Rusly Purba, *Rekontruksi Kewenangan Tni Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Dalam Perspektif Masyarakat Sipil (Civil Society)*

Berbasis Kepastian Hukum Dan Keadilan, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program PascaSarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

Arabiyani, “Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera dan Lambang Aceh”, *Jurnal Kanun Ilmu Hukum*, Vol. 20, No. Agustus (2018), h. 295-314

Anggaran Israel. *"Kewenangan Pusat Kabupaten dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006"*. Dokumen dipresentasikan ke FGD bertema “Departemen Daerah Pusat dalam Perspektif Hukum Pemerintah Aceh”, diselenggarakan oleh Aceh NGO Forum bekerjasama dengan Forbes BRA, di Banda Aceh, 22 Nopember 2006.

Endra Wijaya, dkk, *Problem Pengesahan Bendera Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemetaan Permasalahan)*, (Jurnal Hukum Universitas Padjajaran, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016 (ISSN 2460-1543), h. 154-172.

Debora Sanur L. *"Pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Aceh"*. dalam majalah Politik Vol.11 No. 1 Mei (2020).

Dahlan A. Rahman, dkk, *Memahami Desentralisasi dan Otonomi Khusus di Aceh*, *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, Vol. 8, No. 1 Januari-Juni (2023), h. 26-40

Dedek Fakhrizal, Marzuki, Mustaman, “Analisis Penggunaan Bendera dan Lambang Aceh Dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh”, *Jurnal Ilmiah Metadata*, Vol. 3, No. 3 September (2021) h. 888-909

Endra Wijaya, dkk, *Problem Pengesahan Bendera Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemetaan Permasalahan)*, (Jurnal Hukum Universitas Padjajaran, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016 (ISSN 2460-1543), h. 154-172.

Fauzan, Uzair dan Prasetyo, Heru. *Teori Keadilan*, *Pustaka Pelajar: Yogyakarta*, .dalam Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Paper Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2006.

- Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011.
- Gandhi, L.M., 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Makalah, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH-UI.
- Gunawan A.Tauda. “Rancangan desentralisasi asimetris dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. *Jurnal Hukum Administrasi & Pemerintahan*, Vol. 1 November 4 November 2018.
- Hoessein, Bhenyamin, “Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, No.1, Vol.1, Juli (2000), h. 16.
- Herlin, Muksalmina, Joelman Subaidi, “Keberadaan Qanun No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh di tinjau Dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 11, No. 2, Oktober (2023), h. 270-292
- Hamidi, *Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/kota Dalam Menjalankan Asas Otonomi Daerah di Indonesia Berbasis Nilai Kesejahteraan*, Disertasi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang, 2023.
- Husni, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, PPS Unpad, 2004.
- Hamid Awaluddin, Aceh Menuju Damai, Kolom Majalah Tempo, 7 Agustus 2005..
- Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Universitas Sebelas Maret, Jakarta, 2011.

- Kurniawan, “Aspek Hukum Pembentukan Qanun No. 3/2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum Kurniawan* No. 62, Th. XVI (April, 2014), h. 57-84.
- Kumis Jayanti, “Konflik Vertikal Antara Gerakan Aceh Merdeka Di Aceh Dengan Pemerintah Pusat Di Jakarta Tahun 1976-2005”, *Jurnal Al-Turās* Vol. XIX No. 1, Januari 2013, h. 49-70
- Moh. Raju Azmi, Kontribusi Keadilan, “Kepastian dan Kemanfaatan Hukum Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018”, *Jurnal Red Justicia*, Vol. 4, No. 1 Juni (2021), h. 23-45
- Mario Agritama S W Madjid, dkk, Politik Hukum dan Problematika Harmonisasi Peraturan di Bawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja, *Jurnal APHTN-HAN*, ISSN (Online): 2828-8378 , h. 305 -366.
- M.Ya’kub Aiyub Kadir, “Refleksi Perjanjian Damai Helsinki 2005-2018: Kesuksesan Dan Tantangan Kedepan”, *Journal of Humanity & Social Justice*, Volume 1 Issue 1, (2019), h. 33-51.
- M. Laica Marzuki, “Hakekat Desentralisasi Dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal onstitusi*, Vol. 4, No. 1 Maret (2007), h.7-17
- Muhklis, “Keistimewaan dan Kekhususan Aceh Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1 Desember (2014), h. 77-99
- Mardyanto Wahyu Tryatmoko. "Masalah Demokratisasi Pasca Desentralisasi Asimetris Orde Baru". *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2 Desember (2012).
- Muhammad Ihsan, *Kedudukan Hukum Memorandum of Understanding Antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka Berkenaan dengan Otonomi Khusus Aceh*, Disertasi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014.
- Nodi Putrado, “Hukum dan Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Hukum”, *Jurnal Hukum Islam dan Humaniora*, Vol. 1, No. 1 Desember (2022), h. 116-129.
- Nuria Siswi Enggraini, “Analisis Otonomi Daerah Dalam Memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

tentang Pemerintahan Daerah)", *Jurnal Yustitia*, Vol. 2, No. 2 Mei-Agustus (2013), h. 69-79.

Raimond Flora Lamandasa, penegakan hukum, dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011.

Risky Dian Novita Rahayu Rochim, Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim, *Jurnal Ilmiah Megister Ilmu Hukum: Universitas Brawijaya*, Malang, 2014

Rahendro, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 3, Desember (2012), h. 330-332.

Roy Marthen Moonty, "Hakikat Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Hukum UMI Makassar*, Vol. 19, No. 2 Desember (2017), h. 26-37

Syarif Hidayat, "Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan otonomi Daerah," *Jurnal Prisma*, Vol. 29, No. 2, Oktober (2010), h. 17-18.

Subur Wahono, *Implementasi Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2005-2008*, Disertasi mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.

Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Disertasi, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum*, Vol.23, No.2, Desember (2016), h. 186-199

Taufiq Yulia Purnama, dkk, "Otonomi Daerah Dalam Perspektif Pancasila", *Jurnal Ilmu Hukum Yustitia Merdeka*. Vol. 8, No. 2 Desember (2022), h. 111-118

Wasisto Rahardjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia : Dilema Sentralisasi dan Desentralisasi", *Jurnal Kostitusi*, Vol. 9 No. 4 Desember (2012), h. 743-769

D. Internet

Artikel oleh Fattah Hanurrahman, “Kajian Psikologi Lintas Budaya Terhadap Perilaku Konformitas”, diakses melalui :<https://media.neliti.com>, tanggal 23 Agustus 2024.

A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses pada tanggal 16 Agustus 2024,

Artikel oleh Supriadi, Otonomi Khusus : Peningkatan Kesejahteraan dan Pembangunan Daerah, diposted tanggal 12 November 2023, diakses melalui : <https://www.kompasiana.com/nicodemussirken5638/65500f6dee794a22e301a652/otonomi-khusus-peningkatan-kesejahteraan-dan-pembangunan-daerah>, tanggal 22 Agustus 2024.

Berita online. Mendagri Batalkan Qanun Bendera dan Lambang Aceh, diakses melalui : <https://sinarpost.com/2019/08/01/mendagri-batalkan-qanun-bendera-dan-lambang-aceh>, tanggal 21 Agustus 2024.

Berita online, Acehkini.com, NGO HAM Aceh : Hukum Tak Pasti, Bendera Bintang Bulan Tak Boleh Berkibar, diakses melalui : <https://kumparan.com>, tanggal 4 Maret 2021.

Dowa Palito, Otonomi Khusus Sebagai Kebijakan Pemerintah, artikel, diakses melalui : <https://www.boyyendratamin.com>, tanggal 2 Januari 2020.

Robertus Wardi, “Perundingan Bendera Aceh Diperpanjang,” diakses melalui website: <http://m.beritastu.com/nasional/11638-perundingan-bendera-aceh-diperpanjang-.html>, tanggal 21 Agustus 2024.

