

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bendera dan lambang negara Indonesia merupakan jati diri bangsa dan identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI), yang menjadi simbol kedaulatan negara dalam pergaulan dengan negara-negara lain dan menjadi cerminan kemandirian dan eksistensi negara Indonesia merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Bendera dan lambang negara merupakan pengakuan atas Indonesia sebagai bangsa dan negara, yang dihormati dan dibanggakan rakyat Indonesia. Bendera negara diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) menjelaskan bahwa bendera negara Indonesia ialah sang merah putih sedangkan lambang negara diatur Pasal 36A UUD NRI Tahun 1945, menerangkan bahwa lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan *bhinneka tunggal ika*.¹

Dua norma konstitusi tersebut menjadi pilar utama bangsa Indonesia dan penegasan secara resmi oleh negara tentang penggunaan simbol-simbol tersebut sebagai jati diri bangsa dan identitas NKRI.² Artinya bendera dan lambang negara adalah bentuk simbol kedaulatan negara dan identitas NKRI

¹Mohammad Fazrin Hangkiho, “Sanksi Terhadap Penghinaan Lambang Negara Menurut UU No. 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara Serta Lagu Kebangsaan”, *Lex Privatum*, Vol. 5 No. 1, 2017, hlm. 39.

²Tim Peneliti, 2022, *Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara Serta Lagu Kebangsaan Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi*, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian-Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 1-5.

dan identitas nasional harus diatur dan dilaksanakan sesuai amanah Pasal 35 dan Pasal 36A UUD NRI 1945.

Selanjutnya pengaturan bendera dan lambang negara ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (selanjutnya disingkat UU No. 24 Tahun 2009). Kehadiran UU No. 24 Tahun 2009, Bendera merupakan manifestasi dari jati bangsa Indonesia dan berupaya menyatukan himpunan sejarah nusantara di semua wilayah dengan kesepakatan nasional.³ Pengaturan bendera dan lambang negara juga dimaksudkan untuk simbol identitas wujud eksistensi bangsa dan NKRI dilaksanakan dengan beberapa asas antara lain. Asas persatuan, asas kedaulatan, asas kehormatan, asas kebangsaan, asas kebhinekatunggalikaan, asas ketertiban, asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas kerasian, dan asas keselarasan.⁴ Penggunaan

³Tri Bowo Hersandy Febrianto, "*Bendera Merah Putih dalam Perspektif Bela Negara*," Eksekusi: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi Negara, Vol. 1, No. 4, 2023, hlm. 70.

⁴Lihat penjelasan Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2009 sebagai berikut: asas persatuan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan sebagai sarana pemersatu bangsa dalam wilayah NKRI. Asas kedaulatan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan simbol yang menunjukkan kekuasaan tertinggi pada negara. Asas kehormatan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan sebagai jati diri yang menunjukkan harga diri, dan kebesaran bangsa dan negara. Asas kebangsaan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus mencerminkan sifat patriotism, kepahlawanan, dan nasionalisme yang tinggi untuk tetap setia NKRI. Asas kebhinekatunggalikaan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan mencerminkan kesatuan dalam keberagaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya bangsa dan NKRI. Asas ketertiban adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam penggunaannya. Asas kepastian hukum adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus dapat memberikan kepastian hukum dalam penggunaannya. Asas keseimbangan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus mencerminkan keseimbangan dalam hal pengadaan, penetapan, dan penggunaannya. Asas kesarian adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus mencerminkan keserasian dalam hal pengadaan, penetapan, dan penggunaannya. Terakhir, asas keselarasan adalah bahwa penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan harus mencerminkan keselarasan dalam hal pengadaan, penetapan dan penggunaannya.

bendera dan lambang NKRI ditujukan untuk memperkuat dan kesatuan bangsa, menjaga kehormatan yang menunjukkan kedaulatan, menciptakan ketertiban, kepastian, dan standarisasi penggunaan bendera dan lambang secara nasional.

Dalam kaitan pengaturan bendera dan lambang NKRI dengan merujuk konsep negara kesatuan, daerah yang bersifat khusus atau istimewa secara historis dibolehkan mengatur pemerintahan sendiri. Norma konstitusinya diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.⁵

Secara historis perjalanan pengaturan isi Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengalami perubahan, pada awal berlaku UUD NRI Tahun 1945 tanggal 18 Agustus 1945. Pengaturan mengenai pemerintahan daerah yang bersifat khusus tidak diatur secara rigid karena klausul Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.⁶ Kemudian pemberlakuan

⁵C.F. Strong 1966, *Modern Political Constitution: An Introduction of the Comparative study of Their History and Eisting Form*, The English Book and Sidgwick and Jackson Limited, London, hlm. 84. C.F. Strong menjelaskan bahwa hakikat dari negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Sedangkan hakikat dari negara federal adalah rekonsiliasi kedaulatan nasional dan kedaulatan negara federal bagian, syarat utama negara federal adalah adanya rasa kebangsaan dari negara-negara yang membentuk federasi dan tidak adanya niat untuk menjadi satu kesatuan.

⁶Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Uniska, Karawang, hlm. 20.

diseluruh Republik Indonesia, diberhentikan selama 4 tahun dengan disahkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) pada tanggal 27 Desember 1949. Pada saat berlaku konstitusi RIS, daerah yang bersifat khusus atau istimewa belum diatur Pasal 2 hanya menyatakan Bab 2 Konstitusi RIS bahwa negara Indonesia serikat meliputi negara republik Indonesia berdasarkan perjanjian *renville* terdiri dari Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timu, Negara Madura dan Negara Sumatera Timur dan beberapa daerah yang mengatur daerah otonom seperti Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat. Sedangkan daerah istimewa terdiri dari daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.⁷

Dalam perkembangan bentuk negara federal RIS dirubah menjadi NKRI pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950). Terakhir dengan ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 tentang Kembali Kepada UUD NRI Tahun 1945, dikenal sebagai Dekrit Presiden yang isinya adalah pembubaran Badan Konstituante hasil pemilu 1955 dan penggantian UUD dari UUDS 1950 kembali kepada UUD NRI Tahun 1945.⁸

⁷Penyatuan Aceh ke dalam Negara Sumatera Timur membuat Daud Beureueh bergejolak dan bergabung ke dalam pemberontakan Darul Islam atau Tentara Islam Indonesia (selanjutnya disingkat DI/TII) merupakan konflik politik pertama yang terjadi di Indonesia pasca kemerdekaan. Daud Beureueh menjadi Wali Negara Sumatera Timur dan berupaya memisahkan diri dari republik yang semula diperjuangkan. Lihat Nur El Ibrahim, 1986, *Peranan Teungku M. Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah, Jakarta, hm. 19.

⁸Tim Penyusun, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negera, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 1107.

Masih dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno, arah kebijakan terhadap Aceh mengalami banyak perubahan karena semula dijanjikan Aceh sebagai daerah yang mengatur rumah tangga sendiri dengan menerapkan syari'at Islam, memiliki kekhususan dan keistimewaan. Aceh dijadikan sebagai provinsi namun pasca pemberlakuan Konstitusi RIS, Aceh menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Utara dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Provinsi.⁹ Akibat penyatuan Aceh tersebut maka Teungku Daud Beureueh melawan pemerintahan di Jakarta dengan pemberontakan DI/TII di Aceh yang terjadi mulai tanggal 20 September 1953. Penyelesaian DI/TII Aceh dilakukan dengan Ikrar Lamteuh namun tidak dinormakan dalam peraturan perundang-undangan.

Masih dalam masa pemerintahan Presiden Soekarno terjadi negoisiasi untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh (selanjutnya disingkat UU No. 24 Tahun 1956), upaya ini dimaksudkan untuk menyejukkan rakyat Aceh agar terpisah dari Provinsi Sumatera Utara. Pencabutan ini dijelaskan dalam Konsideran memutus UU No. 24 Tahun 1956 yang dengan tegas mencabut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Sumatera Utara, namun isi norma undang-

⁹Nazaruddin Sjamsuddin, 1985, *The Republican Revolt: Sebuah Studi dari Aceh Rebellion*, Institute of South East Studies, Singapore, hlm. 7.

undang *a quo* sama sekali tidak relevan mengatur rumah tangga Aceh secara norma.¹⁰

Sedangkan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, Aceh semakin tidak kondusif. Salah satu faktornya adalah pemerintah tidak menjalankan Ikrar Lamteuh dan menyamakan Aceh dengan pemerintah daerah lainnya. Selain itu, tidak adanya keadilan ekonomi dengan ditemukannya cadangan gas di Arun Kota Lhoksemawe yang diperkirakan 17,1 trilyun kaki kubik, di mana jika dikelola dengan baik hasilnya akan sangat membantu perekonomian nasional namun pembagiannya tidak proporsional.¹¹ Rakyat Aceh merasa tidak puas atas sikap dan kebijakan pemerintah pusat terhadap Aceh.¹² Hal ini dibuktikan dengan adanya perlawanan dari pihak Gerakan Aceh Merdeka (selanjutnya disingkat GAM) yang didirikan oleh Teungku Muhammad Hasan Ditiro sebagai sang deklarator dengan perlawanan yang cukup lama kurang lebih 32 tahun. Akibat dari konflik itu, rakyat Aceh

¹⁰Muhammad Ridwansyah, “*Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh*”, Jurnal Konstitusi, Vol. 13, No 2, 2016, hlm. 278

¹¹Penelitian dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, hasil penelitiannya menjelaskan bahwa industri minyak dan gas di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1871 oleh Royal Dutch Shell. Sementara itu, industri migas di Aceh dimulai pada tahun 1971 yang ditandai dengan ditemukannya ladang minyak dan gas bumi Arun. Pada saat itu, pengelolaan migas dilakukan secara terpusat dengan tidak melibatkan Pemerintah Aceh sebagai produsen daerah. Hal ini menyebabkan terjadinya konflik bersenjata antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka dan konflik berkepanjangan (selama 32 tahun) yang diakhiri dengan disepakatinya pola pengelolaan bersama migas yang terdapat di wilayah Aceh yang tertuang dalam MoU Helsinki tanggal 15 Agustus 2005, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Bersama Migas di Aceh. Lihat Azhari Yahya, “*Management Authority of Oil and Gas Resources in Aceh Territory After Signing the Government Regulation Number 23 Year 2014*”, Journal on Leadership and Policy, Vol. 3, No. 2, 2018, hlm. 123.; John F. McCarthy, “*The Demonstration Effect: Natural resources, ethnonationalisme and the Aceh conflict*”, Singapore Journal of Tropical Georaphy, Vol. 12, Issue. 2, 2007, hlm. 316.

¹²Muhammad Ridwansyah, “Desentralisasi Aceh”, Serambi Indonesia, 03 Maret 2015, <https://aceh.tribunnews.com/2015/03/03/desentralisasi-aceh>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

banyak yang kehilangan harta, kehilangan nyawa, pemerkosaan dan lain-lainnya.¹³

Jika berdasarkan pada Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Dalam kenyataannya, ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya karena diinterpretasikan sendiri oleh Pemerintah Pusat. Bahkan, Aceh semakin terisolir dari dunia luar akibat konflik yang berkepanjangan.¹⁴ Perubahan baru terjadi pada masa Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie karena dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung dalam sidang umum MPR sejak tanggal 14 Oktober hingga 21 Oktober 1999 (perubahan pertama).

Seiring dengan perubahan konstitusi terdapat harapan baru bagi rakyat Aceh karena tanggal 4 Oktober 1999, Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (selanjutnya disingkat UU No. 44 Tahun 1999). UU No. 44 Tahun 1999 menyatakan kewenangan Aceh terdiri dari penyelenggaraan kehidupan beragama, kehidupan adat, pendidikan, serta meneguhkan peran ulama dalam penetapan kebijakan

¹³ A. Hasjmy, 1981, *59 Tahun Aceh Merdeka di Bawah Pemerintahan Islam di Indonesia*, Al-Maarif, Medan, hlm. 25.

¹⁴ Bagir Manan, op, cit, hlm. 3.

daerah. Namun, undang-undang *a quo* ditolak dan tidak diterima oleh pihak GAM saat itu.¹⁵ Pada saat itu, pemerintahan Presiden BJ. Habibie sudah berupaya mengajak pihak GAM untuk berunding akan tetapi, karena masa jabatan Presiden BJ. Habibie habis dan roda pergantian kepemimpinan Indonesia beralih.¹⁶

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dilakukan amandemen kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945 tanggal 28 Agustus 2000 sebanyak 25 pasal. Salah satu pasal yang dirubah adalah Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 menjadi Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Khusus Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Pasal konstitusi tersebut menjelaskan dengan tegas ada rekognisi terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan dalam menentukan suatu daerah tersebut.¹⁷

Sejalan dengan hal tersebut, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid banyak terjadi terobosan dalam mengakomodasi kehendak rakyat Aceh dengan ditandatanganinya *Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh* antara Pemerintah RI dengan GAM sebagai nota

¹⁵GAM saat itu tidak menerima konsep penamaan otonomi daerah, hal ini dibuktikan dengan menolak penjelasan umum Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah berserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Lihat Titis Anindyajati dkk, “Implementasi dan Akibat Hukum Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* terhadap Keistimewaan Aceh”, Jurnal Konstitusi, Vol. 18, No. 3, 2021, hlm. 655.

¹⁶Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik Yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, THC Mandiri, Jakarta, 2006, hlm. 12.

¹⁷Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm. 25.

kesepahaman. Terdapat 5 hal yang menjadi fokus utama nota kesepakatan tersebut yakni jeda kemanusiaan, secara spesifik memberikan bantuan kemanusiaan kepada penduduk Aceh yang terkena dampak situasi konflik. Penyediaan modalitas keamanan dengan maksud untuk mendukung panyaluran bantuan kemanusiaan dan untuk mengurangi ketegangan dan kekerasan yang dapat menyebabkan penderitaan lebih lanjut, mempromosikan langkah-langkah pembangunan kepercayaan menuju solusi damai terhadap situasi konflik. Namun nota kesepahaman ini ternyata tidak berjalan dengan baik, bahkan di lapangan sering terjadi kontak senjata antara TNI dengan GAM.¹⁸

Dalam masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri diupayakan untuk memberikan tawaran baru atas solusi penyelesaian konflik yang ada di Aceh dengan disahkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (selanjutnya disingkat UU No. 18 Tahun 2001). Dalam UU No. 18 Tahun 2001 terdapat pernyataan tentang spesifik antara lain dimasukkan beberapa istilah yakni Mahkamah Syar'iyah Aceh, Qanun, Mukim, Gampong, Lambang Daerah dan termasuk Wali Nanggroe akan tetapi karena pihak GAM belum dapat menerima penamaan otonomi khusus maka undang-undang tersebut ditolak. Pada tahun 2002, Pemerintah pusat melakukan pertemuan dengan adanya kesepakatan

¹⁸Edward Aspinall, 2005, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, East West Center Washington, Washington DC, hlm. 3-7. Lihat Andrew Marshall, "Joint Understanding on Humanitarian Pause For Aceh", Naskah Perjanjian, The University of Edinburgh, Skotlandia, 2000, hlm. 1-4.

Penghentian Permusuhan atau yang dikenal *Cesseation of Hostilities Agreement* (COHA) di Tokyo. Namun, kesepakatan tersebut juga kembali gagal, bahkan Presiden Megawati Soekarnoputri pada tahun 2003 mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.¹⁹ Keadaan darurat militer diperpanjang kembali oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dengan mengeluarkan kembali Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 2003 tentang Pernyataan Perpanjangan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Operasi ini meliputi operasi kemanusiaan, operasi pemulihan ekonomi, operasi penegakan hukum, operasi pemantapan pemerintahan, dan operasi pemulihan keamanan. Pelaksanaan operasi tersebut dalam kenyataannya menyebabkan banyak rakyat Aceh menderita karena tidak memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan.²⁰

Kemudian, di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dilakukan kembali dialog dengan Ketua Tim Dialog Wakil Presiden Jusuf Kalla. Sebenarnya dialog ini sudah digagas ketika Jusuf Kalla menjadi Menko Kesra Republik Indonesia saat beliau melakukan kunjungan kerja ke Aceh dan menyampaikan maksudnya kepada Ketua DPRD Provinsi Aceh Teungku Muhammad Yus, untuk melakukan perundingan kembali namun perundingan gagal dengan disahkannya Keppres No. 97 Tahun 2003.

¹⁹Tim Peneliti, 2006, *Aceh, Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, Jakarta, hlm. 71.

²⁰Michelle Ann Miller, 2012, *Rebellion and Reform in Indonesia: Jakarta's Security and Autonomy Policies in Aceh*, Routledge Contemporary Southeast Asia Series, London, hlm. 101.

Di awal tahun 2005, setahun pasca presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dilantik dilanjutkan perundingan di Helsinki, Finlandia. Perundingan pertama dimulai pada tanggal 27 Januari sampai dengan 29 Januari 2005, perundingan kedua pada 21 Februari sampai dengan 23 Februari, perundingan ketiga pada tanggal 12 April sampai dengan 16 April 2005, perundingan keempat pada tanggal 26 Mei sampai dengan 31 Mei 2005, dan terakhir perundingan kelima pada tanggal 12 Juli sampai dengan 17 Juli 2005.²¹

Perundingan-perundingan di Helsinki membawa harapan baru bagi rakyat Aceh dengan ditandatanganinya Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM. Kesepakatan Helsinki ini dikenal sebagai MoU Helsinki. Salah satu klausulnya menyatakan “Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne.”²² Butir 1.1.5 MoU Helsinki tersebut diperuntukkan pengaturan bendera dan lambang Aceh melalui Pasal 246 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disingkat UU No.11 Tahun 2006) sebagai berikut.²³

Butir 1.1.5 MoU Helsinki diakomodasi oleh Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006 menyatakan:

Pasal 246 UU No. 11 Tahun 2006:

²¹Moch. Nurhasim, 2008, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian Tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, hlm. 171. Lihat juga Farid Wajdi dkk, 2020, *Kajian MoU Helsinki dan UUPA dalam Aspek Normatif (Doktinal)*, Syiah Kuala University, Banda Aceh, hlm. 184.

²² M. Ya'kub Aiyub Kadir, “Peace Agreement Between The Government of Indonesia and The Free Aceh Movement: Its Nature and Challenges”, *Indonesia Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2018, hlm. 167.

²³Farid Wajdi, *op, cit*, hlm. 76.

- (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.
- (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.

Pasal 247 UU No.11 Tahun 2006 menyatakan:

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

Berdasarkan ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006, ditetapkan dan disahkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh (selanjutnya disingkat Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013). Hal yang menarik dalam ketentuan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 adalah bagian Bab II dan Bab III yang mengatur tentang Bendera dan Lambang Aceh karena Pasal 4 dan Pasal 17 menyatakan:

Pasal 4 ayat (1) “Bendera Aceh berbentuk empat persegi panjang dengan ukuran lebar $\frac{2}{3}$ (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.”

Pasal 17 ayat (1) “Lambang Aceh berbentuk gambar yang terdiri dari: 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.”

Asas yang digunakan dalam penormaan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 terkait pengaturan bendera dan lambang Aceh sebagai simbol identitas wujud

eksistensi Aceh dilaksanakan berdasarkan asas-asas antara lain: Asas Islam, asas kepastian hukum, asas kepentingan umum, asas ketertiban, ketentraman, dan kedamaian, asas persatuan, asas kehormatan, dan asas keserasian serta asas keselarasan. Tujuan dari penormaan qanun *a quo* semestinya harus mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan.²⁴ Artinya penggunaan bendera dan lambang Aceh harus benar-benar menjunjung tinggi kehormatan dan martabat rakyat Aceh.

Namun alih-alih Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 diaktualisasikan ternyata dianggap bertentangan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dengan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah (PP No. 77 Tahun 2007) menyatakan:

“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.

Penjelasan Pasal 6 ayat (4) PP No. 77 Tahun 2007 menegaskan 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. Dalam kaitan ini, Gamawan Fauzi selaku Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia mengirimkan 21 butir nota keberatan atas qanun

²⁴Thayeb Loh Angen, “Rahasia Bendera Aceh”, Serambi Indonesia, 12 Mei 2015, diakses melalui <https://aceh.tribunnews.com/2015/05/12/rahasia-bendera-aceh>, pada tanggal 31 Juli 2025.

tersebut. Pemerintah Pusat akan segera menyurati Pemerintah Aceh jika bersikukuh tetap mengibarkan bendera dan lambang Aceh. Norma pasal-pasal qanun *a quo* menurut Kementerian Dalam Negeri sangat bertentangan dengan konstitusi, karena desain bendera dan lambang tersebut mirip dengan bendera separatis.²⁵

Selain bertentangan dengan PP No. 77 Tahun 2007 juga bertentangan dengan UU No. 24 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa bendera merah putih sebagai sarana pemersatu, identitas dan wujud eksistensi bangsa yang menjadi simbol kedaulatan dan kehormatan negara. Artinya bendera merah putih merupakan eksistensi kedaulatan nasional tidak boleh ada bendera lain sebagai simbol kedaulatan bangsa Indonesia.²⁶

Akibat terdapat pertentangan pengaturan tersebut maka bendera dan lambang Aceh masih belum ada titik temu antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Aceh. Fakta dilapangan ketika aparat TNI menghimbau agar rakyat Aceh tidak mengibarkan bendera dan lambang Aceh ketika perayaan kemerdekaan 17 Agustus 1945 namun seorang warga rakyat Aceh, sebut saja nek Maryam tetap mengibarkan bendera Aceh tersebut.²⁷ Dalam perkembangannya ketika Pemerintah Aceh (2012

²⁵Muhammad Ridwansyah, “*Pembentukan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh*”, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol.7, No. 1, 2018, hlm. 109.

²⁶ Pasal 35 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa bendera negara Indonesia adalah Sang Merah Putih. Kemudian diturunkan awal mulanya lewat Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1958 tentang Bendera Kebangsaan Republik Indonesia. Lihat Tafu Afifah, “*Identitas Nasional Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan*”, Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2, No. 2, 2018, hlm. 187-188.

²⁷Bakrie, “Dihimbau Naikkan Merah Putih, Nek Maryam Malah Kibarkan Bintang Bulan”, Serambi Indonesia, 4 Agustus 2017, <https://aceh.tribunnews.com/2017/08/04/diimbau-naikkan-merah-putih-nek-maryam-malah-kibarkan-bintang-bulan>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022. Lihat juga Muhammad Ridwansyah, “Bendera Aceh: Human Dignity Rakyat Aceh”, Dialeksis, 05 Desember 2022, <https://dialeksis.com/opini/bendera-aceh-human-dignity-rakyat-aceh/>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022. Muhammad Ridwansyah, “Paradigma Filosofis Bendera Aceh”, Dialeksis, 18 April 2022, <https://www.dialeksis.com/opini/paradigma-filosofis-bendera-aceh/>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

s/d 2017) dan DPRA (2009 s/d 2014) hendak menyatakan bendera dan lambang Aceh dalam Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 terjadi penolakan dari berbagai pihak sebagai berikut:

Pertama, penolakan yang diinisiasi oleh Gayo Merdeka menolak bendera dan Lambang Aceh, karena dianggap bahwa bendera dan lambang Aceh mengeyampingkan bendera merah putih. Pada saat itu massa membakar keranda bertuliskan tolak bendera dan lambang Aceh. Alasan mendasar menurut Koordinator Aksi, Jawahir Putra Gayo, menjelaskan bahwa mereka menolak bendera dan lambang Aceh karena kebijakan Pemerintah Aceh dan DPRA hanya sepihak dan merugikan etnis-etnis lain di Aceh khususnya seperti Gayo, Alas, dan Kluet. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Aceh dan DPRA hanya mementingkan kelompok tertentu saja.²⁸

Kedua, penolakan yang dilakukan oleh Pemuda Kabupaten Aceh Barat yang menafikan bendera dan lambang Aceh dengan melakukan konvoi kendaraan sambil membawa bendera merah putih di Kota Meulaboh. Koordinator aksi ini dimotori oleh Taufiq, aksi didasari bagian dari bentuk kesadaran dan rasa cinta masyarakat Aceh Barat terhadap Republik Indonesia dan secara keras menolak Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 terlebih bendera dan lambang Aceh yang didesain sangat mirip dengan bendera dan lambang GAM, bahkan identik dengan simbol perjuangan

²⁸Tim Riset, “Indonesia: Tensions Over Aceh’s Flag”, <https://reliefweb.int/report/indonesia/tensions-over-aceh's-flag>, dikunjungi pada tanggal 21 Desember 2023 jam 11.00. Lihat juga Mursal Ismail, “Gayo Merdeka tolak Bendera Aceh” <https://aceh.tribunnews.com/2013/03/22/gayo-merdeka-tolak-bendera-aceh>, dikunjungi pada , tanggal 27 Desember 2023 jam 23.00.

Aceh merdeka (AM) karena itu masyarakat khawatir menjadi awal munculnya konflik.²⁹

Ketiga, organisasi yang mengatasnamakan Patriot Nasional dan sejumlah elemen masyarakat juga menolak Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013. Koordinator aksi, Aramiko, menjelaskan bahwa alasan penolakan yakni penggunaan bendera dan lambang Aceh mengadopsi simbol GAM sebagai bendera dan lambang Aceh. Selain itu, penggunaan bendera dan lambang tersebut terlalu dipaksakan pada kondisi yang tidak menguntungkan pembangunan rakyat. Kepentingan bendera dan lambang Aceh hanya untuk kepentingan kelompok politik tertentu di Aceh. Oleh karena itu rakyat Gayo, menekankan pada kesimpulan aksinya agar pemerintah pusat mengesampingkan dan membatalkan bendera dan lambang Aceh.³⁰

Keempat, Pembela Tanah Air (PETA) menolak kehadiran bendera dan lambang Aceh, koordinator aksi, PETA Said Abdullah, menyatakan Aceh sudah damai tetapi Pemerintah Aceh dan DPRA membuat resah rakyat Gayo, semestinya Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 dihapuskan. PETA menentang keras logo dan atribut GAM yang digunakan dalam qanun tersebut, sebagian rakyat di Bener Meriah menilai bahwa bendera dan lambang Aceh bukan cerminan kebersamaan namun lebih mengarah pada kepentingan kelompok tertentu saja.³¹

²⁹Tim Redaksi, “Pemuda Aceh Barat Tolak Bendera Bulan Bintang”, <https://nasional.kompas.com/read/2013/03/31/22062039/~Regional-Sumatera>, diakses pada tanggal 28 November 2023. Lihat juga Nadira Sinulingga, “Tolak Lambang GAM, Warga Aceh Barat Bagikan 1.000 Bendera Merah Putih”, <https://news.detik.com/berita/d-2209277/tolak-lambang-gam-warga-aceh-barat-bagikan-1-000-bendera-merah-putih>, diakses pada tanggal 28 November 2023.

³⁰Tim Redaksi, “Warga Gayo Lues Menolak Bendera dan Lambang Aceh”, <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/09/02143652/warga.gayo.lues.menolak.bendera.dan.lambang.aceh>, diakses pada tanggal 29 November 2023.

³¹Maharadi, “Penolakan Bendera Aceh Berlanjut di Gayo”, <https://lintasgayo.com/36774/penolakan-bendera-aceh-berlanjut-di-gayo.html>, diakses pada tanggal 29 November 2023. Lihat juga Muhammad Ridwansyah, *op. cit*, hlm. 109.

Peristiwa di atas menjadikan pengesahan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 seharusnya segera dituntaskan dan dilaksanakan sehingga tidak dijadikan komoditas politik saat isu peristiwa politik. Qanun *a quo* juga dianggap oleh Pemerintah Pusat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU No. 23 Tahun 2014) khususnya pada Pasal 250 dan 249. Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan “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.” Artinya ketentuan Pasal 250 undang-undang *a quo* melarang keras bahwa suatu qanun yang dibuat oleh pihak Pemerintah Aceh bertentangan dengan hukum nasional, karena sesuai dengan hirarki perundangan-undangan, qanun berada di bawah undang-undang secara otomatis Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 tidak boleh bertentangan dengan undang-undang tersebut.³²

Asas hukum menyatakan peraturan yang lebih tinggi dapat mengalahkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat lex inferior*) dan ada pertentangan asas hukum lainnya yang menyatakan peraturan yang khusus dapat mengesampingkan peraturan yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*) yang menegaskan keberadaan Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006. Namun dilemanya, pihak Gubernur dan DPRA telah menyetujui secara bersama Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013. Sejak disahkan hingga saat ini qanun *a quo* telah

³²Enny Nurbaningsih, “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas”, *Mimbar Hukum*, Vol. 23 No. 1, 2011, hlm. 236-237. Pasal 35 UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa bendera negara Indonesia adalah Sang Merah Putih. Diturunkan awal mulanya lewat Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1958 tentang Bendera Kebangsaan Republik Indonesia. Lihat Tafu Afifah, *op. cit*, hlm. 187-188.

mengalami evaluasi akan tetapi hasilnya belum jelas, apakah qanun tersebut dibatalkan atau disetujui oleh Pemerintah Pusat.³³

Hipotesa penelitian disertasi ini setidaknya akan menemukan status dan kedudukan hukum bendera dan lambang Pemerintah Aceh dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia sehingga keberadaan Aceh sebagai *self-government* tetap menjadi bagian dari Pemerintah Indonesia.³⁴ Karena, Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pada prinsipnya menjamin keberadaan daerah yang bersifat khusus karena konsep *unitarian state*.³⁵

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang disertasi di atas maka ada tiga fokus permasalahan yang akan dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana status dan kedudukan hukum bendera dan lambang pemerintahan khusus Aceh dengan berlakunya otonomi khusus?
2. Apakah status dan kedudukan hukum bendera dan lambang bagi pemerintahan khusus Aceh sudah sesuai dengan sistem negara kesatuan Republik Indonesia?
3. Bagaimana seharusnya status dan kedudukan hukum bendera dan lambang bagi pemerintahan khusus Aceh dalam penguatan sistem negara kesatuan Republik Indonesia?

³³Arabiyani, “Kepastian Hukum Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh”, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 7, No. 2, 2018, hlm. 195.

³⁴Amrijal J. Prang, 2020, *Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh*, Bandar Publishing Press, Banda Aceh, hlm. 36.

³⁵Yusra Habib Abdul Gani, 2009, *Self-Government: Studi Perbandingan tentang Desain Administrasi Negara*, Paramedia Press, Jakarta, hlm. 73.

C. Tujuan Penelitian

Perumusan masalah yang di atas maka ada beberapa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis status dan kedudukan hukum bendera dan lambang pemerintahan khusus Aceh dengan berlakunya otonomi khusus.
2. Untuk mengkaji dan kesesuaian status dan kedudukan hukum bendera dan lambang bagi pemerintahan khusus Aceh dengan sistem negara kesatuan Republik Indonesia.
3. Untuk menemukan *ius constituendum* penguatan status dan kedudukan hukum bendera dan lambang bagi pemerintahan khusus Aceh dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian proposal disertasi secara umum untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangsih keilmuan terhadap konsep *self goverment* (pemerintahan sendiri) di Indonesia serta hasil penelitian dirumuskan dalam bentuk disertasi. Disertasi ini mempraktikan ilmu yang telah penulis terima dari proses belajar di Program Doktoral Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas dan sekaligus mengawal penegakan status dan kedudukan bendera dan lambang Aceh bagi pemerintahan Aceh. Kemudian secara teoritis naskah disertasi ini mampu mengetahui pendapat, doktrin atau teori-teori tentang hukum tata negara atau lebih khusus hukum desentralisasi asimetris di Indonesia. Dengan berlakunya UU No. 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 menjadi harapan

bagi daerah-daerah yang bersifat khusus dan punya bendera dan lambang sendiri demi kekhasan daerah masing-masing. Kemudian akan mampu melahirkan atau merancang secara konsepsi sinkronisasi hukum baru antara Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 dengan UU No. 24 Tahun 2009, dan PP No. 77 Tahun 2007. Manfaat praktis pasca disertasi selesai agar penelitian ini menjadi salah satu pembuka jalan untuk penyelesaian bendera dan lambang Aceh. Selanjutnya kajian ini dapat menjadi rujukan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam mengelola hubungan daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa dan Pemerintah Aceh.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian diperlukan sebagai bukti agar tidak adanya *plagiarism* antara penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan. Penelitian proposal disertasi ini juga diharapkan dapat digunakan untuk perbaikan dan melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya sehingga keaslian naskah disertasi ini dapat dijaga. Beberapa telusuran diberbagai perpustakaan (OPAC) universitas maka ada yang mirip namun beda *goal setting* dalam proposal ini antara lain.

Amrijal J. Prang, “Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)”, *disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2020. Dalam disertasi ini fokus kajiannya membahas mengenai desentralisasi asimetris yang diprakarsai oleh Joachim Wehner menjelaskan dalam pola khasanah ilmu politik dan pemerintahan pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralized*,

asymmetrical devolution atau *asymmetrical federalis* atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*.³⁶ Desentralisasi asimetris Aceh juga dikaitkannya oleh penulis terhadap Pasal 269 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006 “Dalam hal adanya rencana perubahan undang-undang ini dilakukan dengan terlebih dahulu berkonsultasi dan mendapatkan pertimbangan DPRA”.³⁷

Cakra Abbas, “Aceh dan MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2015. Fokus disertasi ini mengkaji mengenai status keberadaan nota kesepahaman MoU Helsinki dan menjadi sumber utama pembentukan UU No. 11 Tahun 2006. Beberapa kalangan membantah bahwa status MoU Helsinki itu tidak diakui dalam perspektif hukum tata negara karena perwakilan-perwakilan GAM dianggap pemberontak dan tidak sepadan duduk dengan perwakilan Pemerintah Indonesia. Sedangkan pihak internal Pemerintah baik itu Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia tetap bersikukuh bahwa status perwakilan GAM dianggap relevan untuk mewakili kepentingan Aceh. Karena secara GAM merupakan manifestasi gerakan yang menuntut keadilan baik secara ekonomi, hukum, sosial dan budaya. Perjuangan itu berhasil dengan ditandai tandai nota kesepahaman

³⁶Joachim H-G Wehner, “*Asymmetrical devolution*”, *Development Southern Africa*, Vol. 17, No. 2, 2000, hlm. 250.

³⁷Amrijal J. Prang, “*Desentralisasi Asimetris Aceh: Konteks Konsultasi dan Pertimbangan Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA)*,” disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2020.

MoU Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 di Finlandia dan melahirkan norma baru bagi Aceh.³⁸

Muhammad Rifqinizamy Karsyauda, “Pembentukan Partai Politik Lokal: Di Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013. Penelitian ini menjelaskan bagaimana lahirnya partai politik lokal di negara kesatuan, ada dua sampel yang diteliti antara lain. *Pertama*, Aceh yang diberikan oleh Pasal 95 UU No. 11 Tahun 2006 dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. *Kedua*, bahwa pembentukan partai politik lokal juga diberikan di Papua, hal ini ditemukan dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menerangkan “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik”. Tetapi pembentukan partai politik lokal di Papua hingga sekarang belum terbentuk dan hal ini perlu diinisiasi supaya proses penguatan demokrasi di Papua berjalan dengan baik. Setidaknya dapat meminimalisir konflik di Papua dan diberikan hak politiknya kepada masyarakat Papua demi kemajuan Papua dengan baik.³⁹

Enny Nurbaningsih, “Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)’, *disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011. Ada dua kesimpulan yang diuraikan dalam

³⁸Cakra Abbas, “*Aceh dan MoU Helsinki di Negara Kesatuan Republik Indonesia*”, disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2015.

³⁹ Muhammad Rifqinizamy Karsyauda, “*Pembentukan Partai Politik Lokal: Di Negara Kesatuan Republik Indonesia*”, disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013.

disetasi ini: *Pertama*, kecenderungan pengaturan wewenang daerah mengatur urusan daerah mengakomodasi konsepsi *hierarchishe taakafbakening*, sehingga terbangun tertib penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus penyeragaman Perda. Ketidakpatuhan pada kebijakan pusat berakibat langsung pada penangguhan atau pembatalan Perda. Akibat ketatnya jalur vertikal ini, menyebabkan daerah tidak memiliki wewenang mengatur mandiri (*zelfstandigheid*). Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan produk hukum transisi di era reformasi. Keduanya menganut prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya tetapi berimplikasi berbeda dalam mengatualisasikan wewenang mengatur. *Kedua*, kewenangan pembentukan atribusi UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat dimaknai Perda melaksanakan langsung UUD NRI Tahun 1945, sehingga materi muatannya adalah materi UUD NRI Tahun 1945. Materi muatan suatu peraturan perundang-undangan ditentukan oleh hierarki, jenis, dan fungsi yang melekat pada masing-masing peraturan perundang-undangan. Perda atribusian maupun pada delegasian merupakan pengaturan materi muatan sisa keleluasaan pembentukan perda atribusian tetap merupakan materi muatan sisa dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sesuai dengan batas kompetensi daerah mengatur. Akibat inkonsistensi antar peraturan menimbulkan kesulitan dalam mengatualisasikan wewenang mengatur. Keharusan adanya prolegda dan naskah akademik tanpa melihat karakter perda semakin memperumit proses pembentukan perda.⁴⁰

⁴⁰Enny Nurbaningsih, “Aktualisasi Pengaturan Wewenang Mengatur Urusan Daerah Dalam Peraturan Daerah (Studi Periode Era Otonomi Seluas-Luasnya)”, *disertasi*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.

Perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya dengan penelitian yang sedang dilakukan antara lain: *Pertama*, belum ada yang membahas mengenai status dan kedudukan hukum terhadap bendera dan lambang pemerintahan kekhususan Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kajian terhadap bendera dan lambang Aceh untuk memastikan penelitian ini menjadi penelitian baru dan sumbangsih baru atas persoalan Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Indonesia. *Kedua*, permasalahan bendera dan lambang Aceh ini merupakan *humandignity* nya rakyat Aceh, bukan hanya sekedar simbol akan tetapi mengenai persoalan perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan GAM yang harus ditunaikan untuk menjaga perdamaian. *Ketiga*, bagaimana seharusnya bendera dan lambang Aceh yang merupakan salah satu bentuk pengakuan terhadap kekhususan Aceh sehingga penentuan hak itu diberikan kepada Pemerintah Aceh sebagai daerah *self-government*.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

Kerangka teori dan kerangka konseptual dalam penelitian disertasi ini menjadi pemandu jalan riset dan membangun kredibilitas penelitian ini secara kualitatif. Dua kerangka ini berusaha menjelaskan jalur penelitian disertasi dan menjadi dasar yang meneguhkan konstruksi teoritis yang dibangun sebagai berikut:

Kerangka teori yang akan dibangun mulai dari teori kedaulatan rakyat, teori kedaulatan hukum dan teori desentralisasi.

1. Kerangka Teori

a. Teori kedaulatan hukum

Teori kedaulatan hukum menunjukkan bahwa kekuasaan yang tertinggi bukan terletak di tangan raja dan bukan juga berada di tangan negara, melainkan berada ditangan hukum. UUD NRI Tahun 1945 menerangkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Salah satu teori kedaulatan hukum yang dikemukakan oleh Hugo Krabbe membandingkan ajaran teori kedaulatan negara kedudukan hukum lebih rendah daripada kedudukan negara negara tidak tunduk pada hukum karena hukum diartikan sebagai perintah-perintah dari negara (bentuk imperatif dan norma) akan tetapi seiring fakta dalam kenyataanya negara sendiri tunduk kenyataan hukum.⁴¹

Kemudian teori kedaulatan hukum biasanya sumber kedaulatan hukum itu ada pada kesadaran seseorang yang akan membuatnya mampu membedakan mana sesuatu yang adil dan mana sesuatu yang tidak adil. Teori ini juga dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey yang mempopulerkan prinsip *rule of law and not a man* yakni prinsip yang menganggap bukan seseorang yang menjadi pemimpin tetapi hukum sebagai pemimpin itu sendiri. Berdasarkan pemikiran teori ini, kekuasaan pemerintah berasal dari hukum berlaku. Hukumlah yang membimbing kekuasaan pemerintahan. Etika normatif negara yang

⁴¹Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 9.

menjadikan hukum sebagai panglima mewajibkan penegakan hukum dan penyelenggara negara dibatasi oleh hukum.⁴²

Sifat kedaulatan hukum menurut Jean Bodin sebagai berikut: *Pertama*, permanen yang mengartikan kedaulatan yang tetap ada selama negara berdiri. *Kedua*, asli yang dimaksud dengan asli kedaulatan itu tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. *Ketiga*, bulat yakni tidak dapat dibagi-bagi artinya kedaulatan itu hanya satu-satunya kekuasaan tertinggi. *Keempat*, tidak terbatas yang dimaksud kedaulatan tidak ada yang membatasi sebab apabila terbatas maka sifat tertinggi akan lenyap.⁴³

Maka dapat dipahami bahwa teori kedaulatan hukum memegang peranan penting dalam negara, hukum lebih tinggi dari negara yang berdaulat. Kemudian teori kedaulatan hukum biasanya mengakibatkan kondisi pemerintahan yang serba seragam dan tingkat kedisiplinan di negara sangat tinggi. Melindungi kebebasan dan mempunyai sanksi terhadap pelanggaran peraturan tersebut adalah tegas dan bersifat memaksa.⁴⁴

b. Teori perundang-undangan

Teori perundang-undangan adalah bagian dari ilmu perundang-undangan secara umum (*generale*). Ilmu perundang-undang lebih besar daripada teori perundang-undangan dan bahkan dia bersifat normatif

⁴²A.V. Dicey, 1952, *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, Mac Millan and co, London, hlm. 6. Lihat juga Dahlan Thaib, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Wali Press, Jakarta, hlm. 34.

⁴³Sigi Riyanto, "Kedaulatan Negara dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer", *Jurnal Yustisia*, Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 7. Lihat juga penjabaran kehendak kedaulatan hukum tergantung kehendak manusia itu sendiri. Andi Yuliani, "Dilema Kedaulatan Hukum (Perspektif Teori Keadilan Transisional)", *Jurnal Legislasi Indonesia*", Vol. 13, No. 03, 2016, hlm. 253.

⁴⁴Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, hlm. 143.

berorientasi kepada melakukan perbuatan pengaturan. Sedangkan teori perundang-undangan sebenarnya bersifat kognitif, berorientasi kepada menjelaskan dan menjernihkan pemahaman terhadap objek yang diteliti.⁴⁵

Teori perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan teori jenjang norma (*stufentheorie*) yang dicetuskan oleh Hans Kelsen yang menjelaskan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Artinya bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi.⁴⁶ Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁴⁷

Pemahaman terhadap norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan seharusnya.⁴⁸

Asal usul pemahaman teori jenjang norma hukum Hans Kelsen ini berasal dari seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang

⁴⁵Marida Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, PT. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 41.

⁴⁶Klasifikasi peraturan perundang-undangan itu menurut D.W.P Ruiter sebagai berikut: a. norma hukum, b. berlaku ke luar, dan c. bersifat umum dalam arti luas. Lihat D.W.P Ruiter, 1987, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Van Gorxum, Maastricht, hlm. 7.

⁴⁷Teori jenjang norma asal usul pemikirannya berasal dari perumusan teori hukum murni yang ditulis oleh Hans Kelsen, 2005, *Pure Theory of Law*, The Lawbook Exchange Ltd, New Jersey, hlm. 189.

⁴⁸A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu studi analisis Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV)", *disertasi doktor*, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 314.

mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte rechstantlitz*). Pemahaman ini memberikan titik temu bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif. Oleh karena masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma di atasnya. Apabila norma hukum di atas dicabut maka pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut terhapus pula.⁴⁹

Penemuan Hans Kelsen dan Adolf Merkl ini akan memberikan penjelasan secara jernih keberlakuan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013. Secara sumber hukum menjelaskan bahwa Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 berasal dari UU No. 11 Tahun 2006, sedangkan undang-undang *a quo* ini berasal dari kesepakatan MoU Helsinki yang tunduk terhadap konstitusi Pemerintah Indonesia bagian dari asal-usul norma hukum bendera dan lambang Aceh.⁵⁰

Penjernihan atas Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 bermaksud agar tidak bertabrakan dengan PP No. 77 Tahun 2007. Sedangkan dasar grundnormnya peraturan pemerintah *a quo* ini berasal dari dua undang-undang yakni UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun 2006, namun dalam substansi pengaturannya, peraturan pemerintah *a quo* tidak hanya mengatur mengenai

⁴⁹Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, Jakarta, hlm. 54.

⁵⁰Teori Hukum Murni Hans Kelsen memperkenalkan konsep-konsep baru tentang norma-norma dasar, norma-norma, hierarkhi norma, tindakan hukum. Di dalamnya ada pemisahan tentang *what law it is* (senyatanya) dan *what law ought to be* (seharusnya). Lihat Hans Kelsen, *op, cit*, hlm. 200.

bendera dan lambang di Papua dan Aceh akan tetapi mengatur mengenai Republik Maluku Selatan (gerakan separatis di Provinsi Maluku).

c. Teori desentralisasi

Teori desentralisasi ini untuk menjawab rumusan-rumusan masalah yang ditawarkan. Pada tahun 1994 Bagir Manan menulis disertasi dengan judul “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD NRI Tahun 1945”, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran. Dalam catatan disertasi tersebut menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan wujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁵¹

Teori desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*).⁵² Dalam pandangan Harry Friedman menerangkan *a superior government one encompassing a large jurisdiction, assigns responsibility, authority, or function to lower government unit, one encompassing a smaller jurisdiction, that is assumed to have some degree of autonomy* (pemerintah yang lebih tinggi yang mencakup yurisdiksi besar, memberikan tanggung jawab, wewenang, atau fungsi kepada unit pemerintah

⁵¹Bagir Manan, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD Tahun 1945”, disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1994, hlm. 16.

⁵²Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, hlm. 33.

yang lebih rendah, yang mencakup yurisdiksi yang lebih kecil, yang dianggap memiliki beberapa tingkat otonomi).⁵³

Kemudian pendapat Bhenyamin Hoessein menerangkan bahwa dalam frasa Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) mengisyaratkan bahwa desentralisasi itu sama maknanya dengan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini juga Van Der Pot mempotret desentralisasi bahwa tidak semua peraturan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (sentral). Artinya pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan wilayah (desentralisasi teritorial), desentralisasi berdasarkan fungsinya (desentralisasi fungsional). Pengertian di atas dalam catatan Ni'matul Huda mensejajarkan bahwa desentralisasi dengan tugas pembantuan sebagai asas-asas yang terpisah akan menimbulkan kerancuan bahkan kekeliruan. Desentralisasi adalah otonomi sedangkan desentralisasi tidak sama dengan otonomi. Penegasan ini menjelaskan bahwa desentralisasi bukan asas melainkan suatu proses. Yang asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.⁵⁴

Desentralisasi secara normatif yuridis ditemukan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang sebelum amandemen Pasal 18 sangat kaku dan statis, pasca dimasukkan bahwa ada klusul “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan

⁵³Dennis A. Rondinelli, “Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis”, *Journal Public Administration and Development*, Vol. 3, No. 1, 1983, hlm. 186.

⁵⁴Ni'matul Huda, *op, cit*, hlm. 38.

istimewa” menjadi negara Indonesia yang awalnya *unitary state* (negara kesatuan) kaku menjadi *unitary state* dinamis.⁵⁵ Selaras dengan hal tersebut Jimly Ashiddiqie menegaskan bahwa kemunculan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 memberikan perspektif baru dalam pengelolaan hubungan pusat dan daerah sebagai berikut: *Pertama*, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalis dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, dimungkinkannya kebijakan pusat bersifat pluralis, artinya kebijakan implemementasi yang dikeluarkan boleh saja berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah yang lain.⁵⁶

Konstruksi di atas menjelaskan bahwa desentralisasi sebenarnya upaya untuk mensejahterakan rakyat agar cepat mendapatkan pembangunan fisik non fisik secara komprehensif.⁵⁷ Artinya desentralisasi berkembang dalam catatan-catatan ahli hukum tata negara dan dalam kajian disertasi ini desentralisasi menjadi *midle theory* sehingga berupaya untuk menghubungkan pemisah diantara hipotesis-hipotesis terbatas dari studi empiris dan teori-teori besar (kedaulatan rakyat) yang abstrak.⁵⁸

⁵⁵M.R. Khairul Muluk, “Systematic Literature Review on Asymmetric Decentralization”, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Vol. 28, No. 2, 2021, hlm. 98.

⁵⁶Jimly Ashiddiqie, 2015, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 27. Lihat juga pendapat Wayne Parson menerangkan desentralisasi adalah *sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state*. Wayne Parson, 2006, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Predana Media Grop, Jakarta, hlm. 21.

⁵⁷Istilah desentralisasi *de* yang mengartikan lepas sedangkan centrum berarti pusat maka secara harfiah diartikan lepas dari pusat. Lihat RDH. Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, hlm. 132.; Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 5.

⁵⁸Utami Argawati, “Memahami Konsep Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Undang-Undang”, 22 Oktober 2022, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18630>, diakses pada tanggal 15 Desember 2022. Lihat juga Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 151.

Relevansi atas ketiga teori yang digunakan baik itu teori kedaulatan hukum, teori perundang-undangan dan teori desentralisasi untuk berupaya menemukan status dan kedudukan hukum bendera dan lambang pemerintahan khusus Aceh dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. *Pertama*, teori kedaulatan hukum menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum. Hal ini menjelaskan pengesahan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 merupakan entitas dari kedaulatan hukum dan menjadi hak hukum rakyat Aceh. Oleh karena itu, seharusnya Pemerintah Indonesia tunduk terhadap norma keberadaan bendera dan lambang Aceh. Kendati, norma bendera dan lambang Aceh bertentangan dengan PP No. 77 Tahun 2007. Jadi relevansi penggunaan teori kedaulatan hukum terderivasi dari asas legalitas bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara (DPRA dan Pemerintah Aceh) harus ada dasar hukumnya (Mou Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006).

Kedua, teori perundang-undangan digunakan untuk menjernihkan permasalahan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 dengan PP No. 77 Tahun 2007 sehingga dapat memberikan solusi atas dua pengaturan yang berseberangan. Kemudian teori jenjang norma juga akan memberikan pemahaman dan penjelasan secara dasar apa yang melandasi status dan kedudukan bendera dan lambang Aceh dalam konteks NKRI. Apakah kehadiran bendera dan lambang Aceh menjadi bagian dari penguatan bangsa Indonesia atas kesepakatan MoU Helsinki yang sudah disepakati oleh Pemerintah Indonesia dan GAM. Rumusan-rumusan yang mendasar seperti itu akan dijawab dengan teori perundang-undangan.

Ketiga, relevansi penggunaan teori desentralisasi selaras untuk menjelaskan bahwa pasca penandatanganan MoU Helsinki dan pengesahan UU No. 11 Tahun 2006 sudah ada penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Aceh untuk mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka NKRI. Esensial damai Aceh adalah desentralisasi asimetris sebagai penentu kebijakan sendiri namun tetap tidak menyalahi konstitusi Pemerintah Indonesia, penegasan ini juga menerangkan bahwa MoU Helsinki wajib tunduk pada konstitusi Indonesia sehingga sangkut paut pembentukan bendera dan lambang Aceh tidak bisa dikesampingkan dengan NKRI.

2. Kerangka konseptual

Kerangka konseptual yakni konsep negara kesatuan, konsep kekhususan Aceh dan *self-government*,

a. Konsep Negara Kesatuan

Konsep negara kesatuan diartikan dalam bahasa Inggris adalah *unitary state* dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Konsep negara kesatuan menunjukkan bahwa ketentuan sebagai sebuah negara kesatuan merupakan sesuatu hal yang sangat penting dan mendasar. Pilihan bentuk negara (*staatsvormen*) sebagai sebuah negara

kesatuan merupakan pilihan final bagi bangsa Indonesia. Negara kesatuan adalah negara unitaris dan bersusun tunggal.⁵⁹

Menurut Jimly Asshidiqie bahwa negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah Negara Indonesia.⁶⁰ Kemudian dijelaskan kembali bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan suatu bangsa yang bebas, berdaulat dan merdeka dimana seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Mahfud MD juga menegaskan bahwa negara kesatuan yakni esensi dari konsep ketatanegaraan yang mengatur hubungan kekuasaan antara pemerintah dan daerah.⁶¹

C.F. Strong menerangkan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu yakni badan legislatif nasional/pusat. Konsep C.F Strong menjelaskan bahwa kekuasaan terletak pada pemerintah dan tidak ada pemerintah lokal. Pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara) kesatuan dengan sistem desentralisasi, namun pada tahap akhirnya kekuasaan tertinggi tetap pada tangan pemerintah. C.F Strong memberikan simpulan terdapat ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan antara lain: Adanya supremasi dari lembaga legislatif dan tidak adanya badan-badan lain yang

⁵⁹Barbara S.Harvey, 2002, *The Future of Indonesia as a Unitary State: Separatisme and Decentralization*, Centre for Strategic Studies, Virginia, hlm. 5.

⁶⁰Jimly Asshidiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 23.

⁶¹Moh. Mahfud MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 421.

berdaulat.⁶² Konsep negara kesatuan dalam pembagian kekuasaan secara vertikal bertujuan untuk menciptakan keseimbangan antara pemerintah dan daerah. Pembagian kekuasaan ini dilakukan dengan membentuk daerah otonomi yang berfungsi sebagai organ yang menerima penyerahan kekuasaan dari pemerintah atau dapat disebut sebagai desentralisasi.⁶³

Kewenangan negara yang bersifat kesatuan (*unitarian state*) sering sekali mengamanahkan otonomi territorial yang satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan daerahnya sendiri.⁶⁴

Konsep negara kesatuan juga tidak terlepas dari pembagian kekuasaan dalam negara karena menjadi prinsip dasar dalam bangunan negara yang demokratis.⁶⁵ Namun pada konteks Aceh, konseptual negara kesatuan beririsan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Teks konstitusi ini akan beririsan langsung dengan konsep negara Indonesia yang

⁶²C.F.Strong, *op. cit*, hlm. 23. Dalam hal ini Arthur Maass menjelaskan dan menerangkan adanya pemilihan kekuasaan negara yakni *division of power*, *separations of power* dan *areal division of power*. Lihat Arthus Maass, 1969, *Area and Power A Theory of local Government*, Glence, Illonis, hlm. 8. Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, 2001, *The Spirit of Laws*, Batoche Book, Canada, hlm. 18.

⁶³Cipto Prayitno, “Pembatasan Perubahan Bentuk Negara Kesatuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Constitution Making”, Jurnal Konstitusi, Vol. 15, No. 4, 2018, hlm. 736.

⁶⁴Tri Widodo W. Utomo, “Dekonsentrasi dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan dan Negera Federal”, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol. IX No. 1, 2012, hlm.35

⁶⁵Aktualisasi pemancaraan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah inilah yang dapat menentukan luas sempitnya urusan yang akan diatur oleh satuan otonomi. Lihat Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD Tahun 1945”, Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 9 No. 4. 2015, hlm. 577.

memegang negara kesatuan yang bersifat republik. Pemahaman dalam negara kesatuan republik Indonesia apakah memungkinkan daerah yang otonom yang bersifat kekhususan memiliki kewenangan simbol kekhususan dan keistimewaan seperti Aceh.

b. Konsep kekhususan Aceh

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Definisi keistimewaan dan kekhususan tidak dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 namun dirinci kembali oleh peraturan perundang-undangan secara teknis. Di Indonesia ada beberapa daerah yang diakomodir oleh Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yakni DKI Jakarta, Papua dan Papua Barat, D.I. Yogyakarta, dan Aceh.⁶⁶ Daerah tersebut khususnya Aceh mendapatkan klausul kekhususan dan keistimewaan lewat UU No. 11 Tahun 2006 serta Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (selanjutnya disingkat UU No. 44 Tahun 1999).⁶⁷

Pengakuan kekhususan Aceh dilatarbelakangi oleh sejarah yang panjang yakni ketika masa-masa penjajahan kolonial Pemerintah Hindia Belanda, Aceh selalu menjadi garda terakhir untuk mempertahankan perjuangan Indonesia kala itu. Dua kali agresi Pemerintah Hindia Belanda, Aceh tetap bertahan dan hal ini diakui langsung oleh Presiden Soekarno saat

⁶⁶Saldi Isra, dkk, "Asymmetry in Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia", Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Vol. 18, No 2, 2019, hlm. 44.

⁶⁷Nur El Ibrahim, 1985, *Peranan Teungku M. Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah, Jakarta, hlm. 185.

berkunjung ke Aceh kisaran Juni 1948 sehingga saat itu Presiden Soekarno memberikan gelar kehormatan bagi Aceh sebagai daerah modal. Bahkan menjanjikan memberikan hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan syari'at Islam.⁶⁸

Karakter kekhasan Aceh berlanjut saat pemberian sebutan keistimewaan yang disebut sebagai daerah Aceh yang memiliki ketahanan daya juang tinggi berdasarkan Keputusan Perdana Menteri No. 1/Misi/1959 yang berlaku pada tanggal 25 Mei 1959 mencakup tiga hal yakni bidang keagamaan, peradatan, dan pendidikan.⁶⁹ Kemudian tanggal 22 Juni 1962, Departemen Dalam Negeri menjelaskan kepada Kabinet Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah sebagai berikut:

“Daerah Aceh memang mempunyai keistimewaan, sejak zaman yang lalu. Dalam zaman penjajahan Belanda, daerah ini menarik perhatian 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. Faktor utama bagi pemberontakan Tgk. Daud Beureueh yang berlangsung sejak September 1953 sampai dengan akhir tahun 1961 adalah tidak cukupnya perhatian Pemerintah terhadap “Keistimewaan Aceh” 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.”⁷⁰

⁶⁸M. Kaoy Syah dan Lukman Hakiem, 2000, *Keistimewaan Aceh dalam Lintasan Sejarah*, PB Al-Jami'yatul Wasliyah, Jakarta, hlm. 34.

⁶⁹Ridwan Nurdin dan Muhammad Ridwansyah, “*Aceh, Qanun and National Law: Study on Legal Development Orientation*”, Jurnal Samarah, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 109.

⁷⁰Yohanis Anton Raharusun, 2009, *Daerah Khusus dalam Perspektif NKRI*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 186.

Keistimewaan Aceh yang diberikan itu diperkuat kembali dengan pengakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU No. 18 Tahun 1965) dalam peraturan peralihan Pasal 88 menyatakan “Daerah tingkat I dan daerah istimewa Yogyakarta yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 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.”⁷¹

Ketetapan MPR pada sidang umum tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 merekomendasikan supaya secepatnya Undang-Undang khusus bagi Aceh karena memang keadaan saat itu Aceh sedang konflik. Maka dikeluarkan UU No. 18 Tahun 2001. Undang-undang *a quo* ini mengatur kewenangan pemerintahan di bidang pelaksanaan syari’at Islam, diakui peran Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai penyelenggara Adat, Budaya, dan pemersatu masyarakat. Mendapatkan dana perimbangan keuangan yang besar dari daerah lain dan ditetapkannya qanun sebagai peraturan daerah.⁷²

⁷¹Mukhlis, “Keistimewaan dan Kekhususan Aceh dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1, 2018, hlm. 76.

⁷²Husni, “Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD Tahun 1945”, disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 2004, hlm. 18.

c. *Self-Government*

Self-government dalam bahasa Indonesia adalah pemerintahan sendiri dalam bahasa Inggris *self-government or autonomy* yang merupakan sebuah konsep abstrak yang diterapkan pada beberapa skala organisasi.⁷³ Dalam teorinya konsep tersebut dapat merujuk kepada unit keluarga atau pribadi namun lebih umumnya merujuk kepada aktivitas berskala lebih besar, profesi, badan industri, agama, unit politik (pemerintahan lokal) termasuk wilayah otonomi dan/atau negara bagian yang mendapatkan beberapa hak kedaulatan. Konsep tersebut jatuh pada konteks yang lebih besar dari pemerintahan dan prinsip-prinsip seperti konsen pemerintahan, dan dapat meliputi organisasi *nonprofit* dan pemerintahan perusahaan.⁷⁴

Self-government sama hal sepertinya Daerah Administratif Khusus Hongkong yang merupakan sebuah daerah otonomi yang terletak di bagian tenggara Tiongkok di China. Struktur pemerintahan Daerah Administratif Khusus Hong Kong terdiri dari Kepala Eksekutif, Kepala Sekretaris, Sekretaris Keuangan, Sekretaris Kehakiman, Ketua Legislatif, dan Ketua Hakim. Perwakilan parlemennya terdiri dua kamar yakni kongres rakyat nasional, dan kongres konsultatif politik rakyat Tiongkok.⁷⁵

Self-government Aceh diatur oleh Pasal 1 angka 2 UU No. 11 Tahun 2006 menyatakan bahwa Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan

⁷³Shane Joshua Barter dan Hipolitus Ringgi Wangge, “*Indonesian Autonomies: Explaining Divergent Self-Government Outcomes in Aceh and Papua*”, The Journal of Federalisme, Vol. 51, No. 2, 2021, hlm. 3.

⁷⁴Amasa M. Eaton, “*The Right to Local Self Government*”, Harvard Law Review, Vol. 13, No. 6, 1900, 441.

⁷⁵Li-Fang Zhang, John Sachs, “*Assessing Thinking Styles in the Theory of Mental Self-Government: A Hong Kong Validity Study*”, Sage Journals, Vol. 1, No. 1, 1997.

kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberikan 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 UUD NRI Tahun 1945. Struktur kepemimpinan Gubernur, DPRA, Wali Nanggroe Aceh, MPU, Mahkamah Syar'iyah Aceh.⁷⁶

Relevansi dengan kerangka konseptual yang digunakan dengan kekhususan Aceh terkait bendera dan lambang dalam kerangka NKRI sebagai berikut:

Pertama, bahwa konsep negara kesatuan akan memberikan pemahaman terkait relevansi status dan kedudukan hukum kekhususan bendera dan lambang Aceh untuk melihat kebijakan tentang pembentukan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 baik itu bagaimana ketentuan-ketentuan atau peraturan tertulis maupun tidak tertulis dalam qanun *a quo*. Kemudian akan menguraikan *locus standi* proses penormanya, bentuk dan isi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakkan qanun *a quo*. Sehingga akan secara sistematis melihat bagaimana sebenarnya status dan kedudukan hukum bendera dan lambang yang sudah disahkan dalam sebuah qanun tersebut. Konsep negara kesatuan tidak menyimpangi sebenarnya simbol kekhususan dan keistimewaan status dan kedudukan kekhususan Pemerintah

⁷⁶Kirsten E. Schulze, 2004, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of A Separatist Organization*, East West Center Washington, Washington, hlm. 65-73. Lihat juga M. Adli Abdullah, "Kedudukan Wali Nanggroe Setelah Lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Aceh", Jurnal Ilmu Hukum Kanun, Vol. 18, No. 2, 2016, hlm. 280.

Aceh dan apakah sudah sesuai harapan rakyat dalam kerangka NKRI sehingga menemukan solusi untuk rakyat Aceh namun tetap dalam penguatan sistem NKRI.

Kedua, konsep kekhususan Aceh sudah dilahirkan sejak republik ini ada lewat pintu Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 namun dasar konstitusi hanya bersifat kaku. Artinya status dan kedudukan kekhususan atau keistimewaa harus diejawantahkan kembali dalam rumusan norma bendera dan lambang Aceh sehingga tidak bertabrakan dengan kepentingan bangsa dan tidak mengganggu nasionalisme keindonesiaan sekaligus menyatukan Aceh dalam kerangka NKRI. Elemen hukum bendera dan lambang Aceh dalam konteks kekhususan Aceh harus segera diimplementasi dengan kerangka konseptual kekhususan Aceh yang digunakan.

Ketiga, penggunaan konsep *self-government* untuk menemukan dasar ideal bagi Aceh pasca pengesahan MoU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006. *Self-government* yang diinginkan oleh Aceh dalam konteks bendera dan lambang Aceh untuk memperkuat identitas kebangsaan Aceh karena memang bendera dan lambang dalam konsep negara kesatuan agak berseberangan namun karena prinsip dasar UU No. 11 Tahun 2006 adalah *self-government* diharapkan mampu melahirkan Aceh yang independen yang memiliki kekhususan dan keistimewaa dalam konteks NKRI.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji ketentuan-ketentuan terkait,⁷⁷ pengaturan status dan kedudukan hukum bendera dan lambang Aceh agar dapat diketahui kaitannya dengan bendera dan lambang otonomi khusus Aceh. Bendera dan lambang Aceh hingga saat ini belum terdapat kejelasan atau kepastian hukum status dan kedudukan bendera dan lambang Aceh walaupun sudah disahkannya Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013. Penelitian hukum normatif terkait status dan kedudukan hukum Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 menggunakan beberapa pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan historis, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif sedangkan untuk mendukung penelitian hukum normatif tetap menggunakan wawancara mendalam (*in-depth*) dan FGD untuk menguatkan temuan-temuan dan kebaruan serta memberikan kontribusi pada tataran keilmuan khususnya pada keilmuan hukum tata negara.

2. Spesifikasi dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif analisis yakni menggambarkan keadaan dari objek yang diteliti serta sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data-data yang telah diperoleh kemudian dikumpulkan, disusun, dipahami, ditelaah, dan memberikan kesimpulan dan saran. Penelitian mengenai status dan kedudukan hukum kekhususan Pemerintah Aceh terkait bendera dan lambang merupakan penelitian yang akan menguraikan dinamika kekhususan dan

⁷⁷Soerjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 6.

keistimewaan Aceh pasca UU No. 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 yang dibahas sejak pembentukan dan pengesahan, dan penerapannya. Secara teori status dan kedudukan hukum akan dilihat secara komprehensif dan holistik sejauhmana asal usul bendera dan lambang Aceh, kenapa ada penolakan terhadap bendera dan lambang oleh Pemerintah Pusat dan akan ditemukan titik benang merah tujuan komprehensif pembentukan qanun *a quo*.⁷⁸

Pembentukan norma ini akan ditelaah secara faktual bagaimana seharusnya bendera dan lambang Pemerintah Aceh sehingga tidak bertentangan dengan politik negara dan penyesuaian dengan sistem negara kesatuan republik Indonesia.⁷⁹ Dalam penelitian disertasi ini, ada beberapa pendekatan yang dilakukan sebagai berikut: *Pertama*, pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan status dan kedudukan kekhususan Pemerintah Aceh, peneliti juga menelaah UU No. 11 Tahun 2006 dan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 dan mengaitkan secara teori terhadap desentralisasi asimetris Aceh.⁸⁰

Kedua, pendekatan konseptual dengan cara menelaah dan memahami konsep-konsep mengenai status dan kedudukan hukum bendera dan lambang Aceh, desentralisasi asimetris, *self-government* Aceh. Pendekatan ini dilakukan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum. *Ketiga*, pendekatan historis dengan melakukan pendekatan yang sangat penting bagi kajian pada penelitian yang

⁷⁸M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 56.

⁷⁹Muhammad Ridwansyah, "Revitalisasi Kewenangan Lembaga Wali Nanggroe Aceh dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 16, No. 2, 2021, hlm. 182.

⁸⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2012, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 35.

berfokus pada studi mengetahui problematika status dan kedudukan hukum, menelaah latar belakang pemikiran yang melandasi berlakunya suatu ketentuan hukum. Pendekatan historis ini juga digunakan untuk mengkaji sejarah perkembangan beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan penting dalam rangka perundang-undangan terbentuk sehingga dapat dipahami jiwa dari pengaturan tersebut.⁸¹

Keempat, pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi guna memahami secara spesifik dan mendalam mengenai permasalahan hukum yang dibahas.⁸² Kasus dalam hal ini adalah telaah terhadap Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 yang sudah lama disahkan namun tetap tidak bisa diaktualisasi, apa yang menjadi penyebab akan diuraikan dan apa saja yang menjadi status dan kedudukan hukum atas qanun *a quo* yang dihasilkan. *Kelima*, pendekatan komparatif adalah suatu cara untuk memahami dan mengetahui sesuatu dengan menggunakan suatu perbandingan. Pendekatan berusaha memahami maksud desain logo dan bendera organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis seperti 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.⁸³

3. Jenis dan Sumber Data

a. Bahan Hukum

⁸¹ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 54.

⁸² Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 38.

⁸³ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 42.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua data yakni data primer dan data sekunder antara. Data sekunder menjadi fokus utama disamping data primer menjadi alat untuk konfirmasi data sekunder dalam proses penyusunan naskah disertasi ini. Data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁸⁴ Dalam hal ini tentu harus ada klasifikasi beberapa bahan penelitian dalam naskah disertasi ini antara lain: *Pertama*, bahan hukum primer yakni bahan-bahan hukum yang mengikat sebagai berikut: Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjadi acuan dalam penyusunan disertasi ini sehingga tidak bias dari rumusan norma Pasal 18B *a quo*, Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006 menjadi dasar untuk membentuk dan mendesain bendera dan lambang Aceh, Pasal 250 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menjadi *stressing point* agar qanun tidak bertentangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pasal 2 huruf b UU No. 24 Tahun 2009 menjelaskan bahwa pengatuan bendera dan lambang negeri sebagai simbol identitas wujud eksistensi bangsa dan NKRI berdasarkan asa kedaulatan, Pasal 6 ayat 4 PP No. 77 Tahun 2007 menjelaskan bahwa desain dan logo bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan dan pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau gerakan separatis dalam NKRI, dalam penjelasannya ditegaskan logo dan bendera bulan sabit yang digunakan oleh GAM di Aceh, dan Pasal 4 dan Pasal 17 Qanun Aceh No. 3

⁸⁴Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 50.

Tahun 2013 sebagai dasar untuk penegakan bendera dan lambang Aceh diseluruh wilayah Aceh.

Kedua, bahan hukum sekunder yakni bahan yang memberikan penjelasan mengenai substansi bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang pemerintahan Aceh, risalah-risalah rapat, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dokumen, buku-buku literatur, hasil penelitian, laporan dari lembaga terkait, makalah jurnal, transkrip hasil diskusi, dan artikel-artikel media cetak dan elektronik tentang status dan kedudukan hukum kekhususan dan keistimewaan Aceh. *Ketiga*, bahan hukum tersier menjadi bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan bahan sekunder misalnya risalah rapat, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.⁸⁵

Untuk mendukung data sekunder tersebut, peneliti melakukan wawancara terhadap mendalam kepada narasumber terpilih yang dapat menjelaskan mengenai kekhususan Aceh dan pengaturan bendera dan lambang Aceh sebagai berikut:

Pertama, narasumber Gamawan Fauzi selaku Menteri Dalam Negeri masa jabatan 2009-2014, dalam proses wawancara beliau mengirimkan 21 butir perbaikan terkait Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan apakah sudah memperhatikan kepentingan umum dalam proses *legal drafting*, terkait

⁸⁵ Soejono Soekanto dan Sri Mamhudji, 2008, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, hlm. 13.

bentuk, desain, tatacara, penggunaan, dan konsideran sebuah bendera dan lambang Aceh qanun *a quo*.

Kedua, wawancara bersama Tgk. Muhammad Yus selaku Wakil Ketua Pansus RUU Pemerintahan Aceh dan anggota Komisi II DPR RI 2004-2009. Beliau salah satu Wakil Ketua Pansus yang memberikan catatan-catatan permulaan untuk menggagas awal mula damai bersama Jusuf Kalla masa jabatan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia masa jabatan 2001-2004 di Meulaboh Aceh Barat.

Ketiga, wawancara bersama Nasir Djamil selaku anggota Pansus RUU Pemerintahan Aceh Komisi II DPR RI 2004-2009. Beliau menegaskan bahwa konseptual rancangan UU No. 11 Tahun 2006 sebenarnya belum siap dan masih jauh dari kata sempurna karena pada saat itu Pemerintah Indonesia terdesak agar segera mengesahkan rancangan UU No. 11 Tahun 2006 untuk meminimalisir kejadian-kejadian bentrok dilapangan. Faktanya, Aceh *Monitoring Mission* (selanjutnya disingkat AMM) yang ditugaskan dilapangan untuk menjaga perdamaian Aceh mengalami kesulitan untuk mengumpulkan senjata-senjata GAM karena pihak GAM menganggap belum ada kepastian pengaturan perundang-undangan di Indonesia kala itu.

Keempat, Terkait narasumber Sofyan Djalil selaku Menteri Komunikasi dan Informatika Indonesia masa jabatan 2004-2007, tim juru runding MoU Helsinki dari Pemerintah Indonesia, peneliti banyak menemukan catatan-catatan dan masukan dalam proses drafting rancangan UU No. 11 Tahun 2006, beliau menjelaskan bahwa MoU Helsinki sebagai

semangat atau jiwa dari perumusan UU No. 11 Tahun 2006 maka oleh karena itu tidak boleh dikesampingkan sama sekali.

Kelima, Hamid Awaluddin selaku Menteri Hukum dan HAM Indonesia masa jabatan 2004-2009 menegaskan bahwa persoalan bendera, lambang Aceh merupakan bentuk peradaban Aceh secara total, dibuat untuk simbol persatuan rakyat Aceh dalam kerangka kekhususan dan keistimewaan Aceh.

Keenam, wawancara bersama Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh, Muhammad Junaidi, menjelaskan bahwa status dan kedudukan bendera dan lambang Aceh sebenarnya sudah sah karena prosesnya sudah paripurna. Persoalannya hanya pada politik, apakah dilanjutkan dalam teknis pengaturan dalam bentuk peraturan pelaksanaannya yang diatur lebih lanjut dalam peraturan gubernur.

Ketujuh, wawancara bersama Paduka Yang Mulia (selanjutnya disingkat PYM) Malik Mahmud Al-Haytar selaku Wali Nanggroe Aceh dan Penandatanganan MoU Helsinki, beliau menjelaskan bahwa terkait pengaturan bendera dan lambang Aceh adalah martabat bangsa Aceh, *human dignity* nya rakyat Aceh dalam masa perjuangan, beliau mengatakan sulit merubah desain bendera dan lambang Aceh karena bendera dan lambang Aceh adalah panji pendiri GAM sehingga tidak memungkinkan itu terjadi.

Kedelapan, selain itu peneliti melakukan *Forum Group Discussion* (FGD) di Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh dan Lembaga Wali Nanggroe pada tahun 2023 dan tahun 2024 untuk mendiskusikan permasalahan bendera dan lambang Aceh dan peserta FGD berjumlah 30

orang. FGD pertama tanggal 20 Desember 2023 di ruangan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, FGD kedua tanggal 7 Juni 2024 di ruangan aula Sekretariat Lembaga Wali Nanggroe.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen, seluruh bahan hukum primer yang sudah terdokumentasi dibuatkan pengklarifikasian sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan selanjutnya dibutuhkan analisis isi (*content analysis*) untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan mengenai bagaimana kekhususan Aceh terkait bendera dan lambang dalam kerangka NKRI. Studi norma ini menelaah dan memahami norma Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006 dan meneliti norma bendera dan lambang dalam Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 tentu dalam konteks kerangka NKRI.⁸⁶

Bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi dokumen yang digunakan sebagai bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bendera dan lambang Aceh sehingga rumusan masalah mengenai pemaknaan kekhususan Aceh terkait bendera dan lambang Aceh oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Aceh. Bahan hukum tersier merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di atas. Penggunaan hanya dalam konteks kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia.⁸⁷

⁸⁶ Soejono Soekanto dan Sri Mamhudji, *op, cit*, hlm. 14.

⁸⁷ Rikardo Simamarta, "Penelitian Hukum: Dari Monodisipliner ke Interdisipliner", Jurnal Risalah Hukum, Vol. 4, No. 1, 2008, hlm. 2.

Sementara itu berkenaan dengan data primer diperoleh melalui wawancara secara terstruktur peneliti menyampaikan terlebih dahulu daftar pertanyaan sesuai dengan rumusan dalam permasalahan yang dipilih yang akan berkembang berdasarkan jawaban yang dikemukakan narasumber. Di samping itu juga, teknik pengambilan bahan hukum menggunakan data primer dengan teknik *purposive sampling* yakni teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Alasannya penggunaan teknik *purposive sampling* ini karena sesuai narasumber yang dipilih mempunyai keterikatan dengan penelitian yang dilakukan yakni dalam hal status dan kedudukan hukum kekhususan Pemerintah Aceh terkait bendera dan lambang dalam kerangka NKRI.⁸⁸

5. Analisis Data

Analisis data merupakan bagian terpenting dalam perumusan hasil-hasil penelitian disertasi ini. Proses memanfaatkan data yang terkumpul untuk selanjutnya digunakan dalam memecahkan masalah penelitian. Analisis data dimulai dari norma-norma yang ada dalam UU No. 11 Tahun 2006, Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013, buku-buku, hasil penelitian, wawancara dan sebagainya diolah dan disusun secara terstruktur dan dianalisis secara komprehensif sesuai judul, latar belakang masalah, serta rumusan masalah yang diangkat.⁸⁹ Berdasarkan hasil penelitian yang telah tersusun secara

⁸⁸Lexy Moleong, 2004, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda, Bandung, hlm. 24.

⁸⁹M. Syamsuddin, *ibid.*

sistematis dapat dikemukakan kebutuhan hukum di depan (*ius constituendum*) kekhususan dan keistimewaan Aceh.⁹⁰

Data yang ditemukan lewat wawancara mengenai topik status dan kedudukan hukum bendera dan lambang Pemerintah telah mendapat persetujuan dalam proses penyelesaian naskah disertasi ini. Ada beberapa hal yang sangat urgen peneliti tanyakan antara lain: Bagaimana status dan kedudukan hukum bendera dan lambang pemerintahan khusus Aceh dalam sistem NKRI. Mulai dari pemaknaan narasumber terhadap desain bendera dan lambang, butir MoU Helsinki, norma Pasal 246 dan Pasal 247 UU No. 11 Tahun 2006, pertentangan materiil yang ada di dalam Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 dengan PP No. 77 Tahun 2007. Kemudian sejauhmana pemahaman narasumber terhadap bendera dan lambang Aceh untuk memperkuat NKRI, batas norma bendera dan lambang Aceh sebagai cerminan kekhususan dan keistimewaan rakyat Aceh dan NKRI.

Peneliti mengajukan rumusan pertanyaan pemahaman terhadap bentuk dan lambang Aceh yang sekarang termuat dalam Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 sebagai kedaulatan versi Pemerintah Pusat dan semestinya tidak berlaku sebagai bendera dan lambang kedaulatan di Aceh. Pemahaman terhadap sejarah Aceh mulai dari terbentuk Sultan Iskandar Muda, D.I. TII, dan GAM terkait perubahan-perubahan bendera dan lambang Aceh. Kemudian bagaimana sikap peneliti terkait bahwa bendera dan lambang Aceh yang sudah diqanunkan itu adalah bendera peunotoh Teungku Hasan Di Tiro

⁹⁰Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 42.

selaku Wali Neugara GAM dan makna kesakralan bendera dan lambang GAM. Kemudian, bagaimana memahami sikap Pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat dalam memaknai perubahan-perubahan UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014.

Analisis data-data yang ditemukan di lapangan dilakukan proses wawancara baik personal dan FGD, telaah terhadap naskah-naskah kebijakan, buku, putusan-putusan peradilan, jurnal, dan media online untuk mendukung kesimpulan peneliti. Terakhir untuk menemukan kebaharuan dalam menjawab persoalan-persoalan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh.

