

Volume : 21, Nomor : 3
ISSN Online : 2613-9340
ISSN Offline : 1412-1255

**Eksistensi Qanun Nomor 3 Tahun 2013
Tentang Bendera Dan Lambang Aceh Dalam
Perspektif Teori Norma Berjenjang Hans
Nawiasky**

Oleh :
Ahmad Rusly Purba

Abstract

The existence of Qanun Number 3 of 2013 concerning Regional Flags and symbols refers to the provisions of Article 246 and Article 247 of Law Number 11 of 2006 concerning the Government of Aceh, which stipulates that the Aceh government has the authority to stipulate the Aceh regional flag as a symbol of privilege and specificity. But recently published PP. No. 77/2007 concerning Regional Emblems, which in the provisions of Article 6 Paragraph (4) stipulates a prohibition for regions to make regional flags and symbols that resemble prohibited organizations and separatist movements. As a result, the existence of the Aceh flag as regulated in Qanun Number 3 of 2013, is considered contrary to the provisions of Article 6 Paragraph (4) PP. No. 77/2007 concerning Regional Coat of Arms. The use of the Aceh flag in the framework of implementing special autonomy in Aceh is a symbol of the community that shows the identity of the people and region of Aceh, and is not a symbol of sovereignty, this is in accordance with Article 246 paragraph (3) of Law no. 11/2006 concerning the Government of Aceh. Thus, the existence and use of the Aceh flag, seen from its sociological aspect, is a reflection of the Acehnese people themselves. Judging from the process of its formation, the process of forming Qanun Number 3 of 2013 concerning the Aceh Flag and Coat of Arms has met the requirements of legal certainty. When viewed from the legal substance contained therein, there is still a clash of norms between the Qanun on the Aceh Flag and the PP. No. 77/2007 concerning Regional Coat of Arms.

Judging from the implementation aspect, until now the provisions of the Qanun have not been implemented, even though they have been ratified by the Aceh government together with the DPRA. Thus, the Qanun concerning the Aceh Flag has not obtained legal certainty in totality, because of the conflicting norms of the legal substance contained in it, so it cannot be implemented.

Keywords: *Existence, Flag and Coat of Arms of Aceh, Perspective of Tiered Norm Theory.*

Abstrak

Keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan lambang Daerah mengacu pada ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yang menentukan bahwa pemerintah Aceh berwenang untuk menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang Keistimewaan dan kekhususan. Namun belakangan diterbitkan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yang dalam ketentuan Pasal 6 Ayat (4) menentukan larangan bagi daerah untuk membuat bendera dan lambang daerah yang menyerupai organisasi yang dilarang dan gerakan separatis. Akibatnya, keberadaan bendera Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013, dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (4) PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Penggunaan Bendera Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh adalah sebagai simbol masyarakat yang menunjukkan identitas dari masyarakat dan daerah Aceh, serta bukanlah simbol kedaulatan, hal ini sesuai Pasal 246 ayat (3) Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sehingga, keberadaan dan penggunaan bendera Aceh dilihat dari aspek sosiologisnya, merupakan cerminan dari masyarakat Aceh itu sendiri. Dilihat proses pembentukannya, proses pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh telah memenuhi syarat kepastian hukum. Jika dilihat dari substansi hukum yang terkandung didalamnya, masih terdapat benturan norma antara Qanun tentang Bendera Aceh dengan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Dilihat dari aspek pelaksanaannya, sampai saat sekarang ini ketentuan Qanun belum dapat dijalankan, meskipun telah disahkan oleh pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA. Sehingga,

Qanun tentang Bendera Aceh belum memperoleh kepastian hukum secara totalitas, karena adanya benturan norma substansi hukum yang terkandung di dalamnya, sehingga belum dapat dilaksanakan.

Kata Kunci : Eksistensi, Bendera dan Lambang Aceh, Perspektif Teori Norma Berjenjang.

I. PENDAHULUAN

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”.

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 juga 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”.

Lebih lanjut, dalam 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).¹

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

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Pemerintah Aceh diberikan kebebasan untuk membuat regulasi yang berdasarkan pada

¹Yopi Gunawan dan Krtistian, 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung : Refika Aditama, h. 41.

prinsip-prinsip syariah Islam atau yang dikenal dengan Istilah Qanun. Selanjutnya, pada tanggal 22 Maret 2013 pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA mengesahkan 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.

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”.

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) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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*).² Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, yang menyebutkan: 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. Bahkan Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Keputusan Menteri Nomor 188.34-4791 tahun 2016, tanggal 12 Mei 2016 tentang pembatalan beberapa ketentuan dari

²Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filasafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta : Grafindo, h. 317-318.

Qanun Aceh Nomor 3 tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.³

Pemerintah Pusat menolak desain bendera dan lambang Aceh, karena dianggap telah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang melarang bendera daerah menyerupai bendera gerakan separatis atau organisasi terlarang.⁴ Di pihak lain, Pemerintah Aceh tetap bersikukuh mempertahankan desain bendera dan lambang karena menganggap pasca-MoU Helsinki, GAM sudah tidak ada lagi. Keengganan Pemerintah Aceh untuk mengubah desain Bendera dan Lambang daerah juga dikarenakan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007, yang menjadi dasar penolakan Pemerintah Pusat terhadap Qanun, tidak berdasarkan konsultasi dan pertimbangan Pemerintah Aceh saat disahkan dulu.

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

³Berita online, Acehkini.com, NGO HAM Aceh : Hukum Tak Pasti, Bendera Bintang Bulan Tak Boleh Berkibar, diakses melalui : <https://kumparan.com>, tanggal 4 Maret 2021.

⁴Terminologi 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.

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.

Mengenai keabsahan dan kepastian hukum penggunaan bendera dan lambang Aceh berdasarkan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, cukup menarik untuk diteliti dan dikaji lebih lanjut, khususnya dilihat dari teori hukum norma berjenjang yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, dengan judul penelitian : **Eksistensi Qanun Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh Dalam Perspektif Teori Norma Berjenjang Hans Nawiasky**

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

1. Bagaimana pengaturan hukum Bendera dan Lambang Aceh menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia ?
2. Bagaimana penggunaan Bendera dan Lambang Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh?
3. Bagaimana kepastian hukum dan keberlakuan hukum dari ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dalam sistem Hukum di Indonesia?

II. METODE 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.⁵ 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 dalam perpesktif teori hukum norma berjenjang.

Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tentang pengaturan hukum Bendera dan Lambang Aceh sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, mengenai penggunaan Bendera dan Lambang Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, juga mengenai kepastian hukum dan keberlakuan hukum dari ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dalam sistem Hukum di Indonesia. Selain pendekatan perundang-undangan. Selain itu, dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan asas-asas hukum dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.⁶

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.⁷ 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.⁸

Pengumpulan data dalam penelitian kepastakaan (*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.⁹

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, mensintesiskannya, 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

⁷*Ibid*, h. 15,

⁸Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, h. 178.

⁹Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, h. 72.

⁵Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 13

⁶*Ibid*, h. 14.

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.

III. PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Eksistensi Qanun Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh Dalam Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Keberadaan bendera Aceh dan lambang Aceh telah diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Secara substansial, masalah yang muncul terkait dengan produk peraturan perundang-undangan berhubungan dengan sumber hukum yang menjadi dasar dalam pengaturan itu sendiri, yaitu dasar hukum yang melandasi pembentukan 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.”¹⁰ 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.

Pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

Aceh (UU No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh). UU No.11 /2006 tentang Pemerintahan Aceh telah mengatur secara komprehensif mengenai keistimewaan atau kekhususan dari daerah Aceh. 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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”.¹¹

Perihal keberadaan Bendera dan Lambang Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, kemudian menjadi isu hangat

¹⁰Ishaq, 2015, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, h. 31.

¹¹Endra 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

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 RI 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 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan khususnya bertentangan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Secara yuridis, Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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. Dalam 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.

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.¹² Dengan demikian, kedudukan Qanun Aceh pada dasarnya sederajat dengan Peraturan Daerah (Perda).

Sesuai hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019 tentang Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dapat dilihat 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 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*).¹³ 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 kontruksi hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pertentangan norma yuridis secara hierarki perundang-undangan terkait dengan

pembentukan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh sebagaimana amanat Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Pertentangan norma yuridis tersebut, adalah ketidaksesuaian bentuk bendera Aceh sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Dengan adanya pertentangan norma yuridis tersebut, maka Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019 tentang Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Penggunaan Bendera Dan Lambang Aceh Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Di Aceh Perspektif Sistem Hukum Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Polemik hukum terkait penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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). Akibatnya, posisi Undang-Undang

¹²Lihat Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

¹³Hans Kelsen, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 100.

Nomor 11 Tahun 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh dikalahkan dengan adanya tumpang tindih itu.

Perbedaan persepsi antara Pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat mengenai Bendera dan Lambang yang menyerupai bendera gerakan separatis GAM, 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 dapat diakhiri, yang tentunya mensyaratkan adanya sikap saling memahami antara satu sama lainnya. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah merupakan peraturan pelaksana tentang adanya ketentuan mengenai lambang daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam dasar menimbang huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 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) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

tentang Pemerintahan Aceh, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Lambang Daerah”. Dengan demikian, diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah bertujuan untuk mengatur tentang bentuk dari lambang daerah, yang meliputi : Logo; bendera; bendera jabatan kepala daerah; dan himne.¹⁴ Menurut Pasal 6 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 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 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah.

Jika dilihat dari aspek sejarah hukumnya, Keberadaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah jauh lebih dahulu terbit dari

¹⁴Lihat, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Lambang Daerah.

Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Sehingga, 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 Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 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 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. Bentuk aspek kepentingan daerah yaitu kesetaraan politik (*political equality*), tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*).¹⁵

Persoalan mengenai bendera dan lambang daerah, menuntut adanya daya tanggap pemerintah daerah (*local responsiveness*) untuk lebih merespon kenyataan yang berkembang di 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.

Disinilah 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 perjuangan masyarakat Aceh, tetapi di dalamnya juga terukir sejuta sejarah kelam yang dialami oleh masyarakat Aceh.

Perlu untuk diingat, bahwa diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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

¹⁵B.C. Smith, 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Jakarta: Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI), h. 1.

dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan konstitusi. Hal ini secara jelas ditegaskan dalam *preambule* perjanjian Helsinki antara pemerintah dengan GAM, yang pada dasarnya membuahakan hanya satu entitas yakni sebagai bangsa Indonesia.¹⁶ Konsekuensi 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.

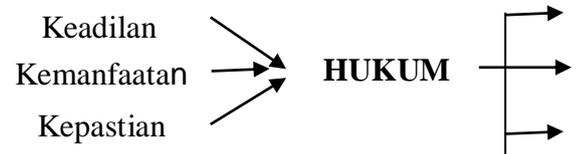
Berdasarkan uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan dan pengaturan bendera dan lambang daerah Aceh dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, jelas bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang seharusnya menjadi pedoman bagi tiap-tiap daerah dalam membentuk bendera dan logo daerah sebagai lambang daerah. Sehingga, wajar apabila sampai saat ini pemerintah belum menerima keberadaan bendera dan lambang Aceh yang memang memiliki kemiripan dengan bendera dan lambang GAM.

3. Kepastian Hukum Dan Keberlakuan Hukum Dari Ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Bendera Dan Lambang Aceh Dalam Sistem Hukum Di Indonesia

¹⁶Hamid Awaluddin, *Aceh Menuju Damai*, Kolom Majalah Tempo, 7 Agustus 2005, h. 41.

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.¹⁷ 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 bukunya *Ilmu Hukum*, Satjipto Rahardjo meragakan ketiga nilai dasar tersebut dengan landasan kesahan berlakunya. Ragaan tersebut ialah sebagai berikut:¹⁸



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

¹⁷Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, h. 45

¹⁸*Ibid*, h. 20.

diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁹ 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.²⁰

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 operasi aliran-aliran tersebut didasarkan utamanya pada norma positif legislatif dari ranah normatif positif.²¹

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.²² 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.²³ Jadi menurut Gustav Radbruch, suatu hukum yang baik adalah mengandung nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan representasi 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Di samping bernilai kepastian hukum, Qanun Bendera

¹⁹Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, h. 56.

²⁰L. J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita, h. 34

²¹Theo Huijbers, 1994, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 122

²²Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Bandung : Rimidi Press, h. 115.

²³Bernard L. Tanya (et.al), 2012, *Teori Hukum*, Jakarta : Genta Publishing, h. 128

Aceh juga bernilai keadilan, karena pembentukan Qanun Bendera Aceh merupakan hak dari Pemerintah Aceh yang telah diatur dalam Undang-Undang 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, 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.²⁴

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.²⁵

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 Daerah, dalam hal ini maka perlu kembali merujuk pada ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Pemerintahan Aceh, yang telah mengamanatkan bagi pemerintahan Aceh berhak dan berwenang 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 Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Oleh karena itu, kepastian

²⁴Moh. Mahfud M.D, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 373

²⁵Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam & Huma: h. 96

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.

Dasar yuridis pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh diatur dalam Pasal 246 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, memberikan kewenangan khusus kepada Gubernur selaku Kepala Pemerintah Aceh bersama DPRA untuk menurunkan perintah pasal mengenai bendera dan lambang Aceh.²⁶

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.²⁷

Menentukan kapan suatu undang-undang itu telah diundangkan, maka dapat merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang 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 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 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

²⁶Rahendro, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*, (Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012), h. 330-332.

²⁷Arabiyani, *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

dalam Lembaran Daerah, dapat dikatakan bahwa pembentukan Qanun tersebut telah sesuai dengan amanah Pasal 232 ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 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).²⁸ Sebaliknya, jika pertentangan norma itu terjadi antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya, maka kewenangan hak uji materil menjadi kewenangan Mahkamah Agung.²⁹

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.³⁰ 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, aparat hukum, dan budaya hukum.³¹ Apabila dihubungkan dengan keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh, maka pandangan 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. Substansi Qanun Aceh telah 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

²⁸Pasal 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.

²⁹Pasal 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.

³⁰Raimond 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

³¹Lawrence 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

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.³²

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.³³

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 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 menyandang status otonomi khusus.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- a. Keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan lambang Daerah mengacu pada ketentuan Pasal 246 dan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, yang menentukan bahwa pemerintah Aceh berwenang untuk menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang Keistimewaan dan kekhususan. Namun belakangan diterbitkan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah, yang dalam ketentuan Pasal 6 Ayat (4) menentukan larangan bagi daerah untuk membuat bendera dan lambang daerah yang menyerupai organisasi yang dilarang dan gerakan separatis. Akibatnya, keberadaan

³²Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama, h. 38.

³³Soerjono Soekanto, 1997, *Teori Hukum tentang Struktur Hukum Masyarakat*, Jakarta : Rajawali Pers, h. 157

- bendera Aceh yang diatur dalam Qanun Nomor 3 Tahun 2013, dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (4) PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah.
- b. Penggunaan Bendera Aceh dalam kerangka pelaksanaan otonomi khusus di Aceh adalah sebagai simbol masyarakat yang menunjukkan identitas dari masyarakat dan daerah Aceh, serta bukanlah simbol kedaulatan, hal ini sesuai Pasal 246 ayat (3) Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Sehingga, keberadaan dan penggunaan bendera Aceh dilihat dari aspek sosiologisnya, merupakan cerminan dari masyarakat Aceh itu sendiri.
 - c. Dilihat proses pembentukannya, proses pembentukan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh telah memenuhi syarat kepastian hukum. Jika dilihat dari substansi hukum yang terkandung didalamnya, masih terdapat benturan norma antara Qanun tentang Bendera Aceh dengan PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Dilihat dari aspek pelaksanaannya, sampai saat sekarang ini ketentuan Qanun belum dapat dijalankan, meskipun telah disahkan oleh pemerintah Aceh bersama-sama dengan DPRA. Sehingga, Qanun tentang Bendera Aceh belum memperoleh kepastian hukum secara totalitas, karena adanya benturan norma substansi hukum yang terkandung di dalamnya, sehingga belum dapat dilaksanakan.
- ## 2. Saran
- a. Agar isu bendera Aceh yang sampai saat ini masih menjadi problema hukum antara pemerintah Aceh dengan Pemerintah Pusat dapat segera diselesaikan, maka perlu ada kembali dialog. Di sini pemerintah pusat perlu menyikapi persoalan tersebut secara arif dan bijaksana, dengan melakukan harmonisasi hukum antara PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh. Dengan adanya dialog, maka dimungkinkan adanya penyelesaian secara arif dan bijak, sehingga segala potensi konflik akan dapat dihindari.
 - b. Penggunaan Bendera Aceh adalah suatu hal yang urgen bagi masyarakat Aceh. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih arif dalam menyikapi persoalan bendera Aceh, mengingat sejarah panjang konflik di Aceh. Artinya, jangan sampai karena permasalahan yang kecil kembali menguak tabir potensi konflik di Aceh.
 - c. Agar Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh mendapat kepastian hukum, perlu untuk melakukan revisi terhadap PP. No. 77/2007 tentang Lambang Daerah. Sedangkan ketentuan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Pemerintah Daerah, tidak begitu signifikan, karena penyelenggaraan pemerintahan Aceh mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika Aditama.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- 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).
- B.C. Smith, 2012, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (edisi terjemahan) Jakarta: Masyarakat Ilmu Politik Indonesia (MIPI).
- Bernard L. Tanya (et.al), 2012, *Teori Hukum*, Jakarta : Genta Publishing.
- 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) page. 154-172).
- Fauzie Kamal Ismail, *Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2011.
- Hans Kelsen, 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hamid Awaluddin, *Aceh Menuju Damai*, Kolom Majalah Tempo, 7 Agustus 2005.
- Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Bandung : Rimidi Press.
- Ishaq, 2015, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- L. J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Moh. Mahfud M.D, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Kencana Media Group.
- 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.
- Rahendro, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif*, (Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 3, Desember 2012).
- Soerjono Soekanto, 1997, *Teori Hukum tentang Struktur Hukum Masyarakat*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam & Huma.
- Soerjono Soekanto dan Sri Madmudji, 2013, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta : Liberty.
- Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni.



Theo Huijbers, 1994, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, 2012, *Filasafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta : Grafindo.

Yopi Gunawan dan Krtistian, 2015, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, Bandung : Refika Aditama.