

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas dapat diketahui bahwa negara mengakui adanya daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Namun demikian pengertian daerah khusus atau istimewa tersebut tidak dijelaskan secara terperinci dalam UUD 1945. Oleh karena itu berkaitan dengan hal tersebut perlu diatur dengan undang-undang sebagaimana perintah UUD 1945 tersebut.

Berkaitan dengan nama Provinsi Aceh dalam konteks hukum di Aceh terjadi berbagai perubahan beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku yaitu melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Kedua undang-undang ini masih berlaku. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), undang-undang ini sudah tidak berlaku dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh atau UUPA. Berdasarkan keempat undang-undang ini nama Provinsi Aceh selalu

mengalami perubahan dari Atjeh, Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh (Fonar, 2010 : 36)

Konflik yang terjadi di Aceh antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) merupakan salah satu konflik yang masa berlangsungnya paling lama sejak Indonesia merdeka. Salah satu momen terpenting dalam upaya menyelesaikan konflik tersebut terjadi pada saat ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki, Finlandia, tanggal 15 Agustus 2005 (MoU Helsinki 2005). Pembentukan MoU Helsinki 2005 tersebut dilaksanakan melalui 5 (lima) babak pertemuan antara Pemerintah Indonesia dengan GAM yang diprakarsai oleh Ketua *Crisis Management Initiative* Finlandia, Martti Ahtisari, di Helsinki, Finlandia, sejak Januari 2005 sampai dengan tanggal 17 Juli 2005. (<https://www.kompasiana.com/rizkirulya>, diakses 22 Desember 2018)

Lahirnya UUPA juga tidak bisa dilepaskan dari nota kesepahaman yang dijalankan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka yang difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia, Marti Ahtisaari. Pasal 1 *Memorandum of Understanding* menyebutkan: “Bahwa pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menyetujui Undang-Undang tentang penyelenggaraan pemerintahan Aceh yang harus didasarkan pada prinsip, Aceh melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik yang diselenggarakan bersama dengan administrasi dan sipil peradilan kecuali kewenangan pemerintahan republik Indonesia yang dijamin dalam konstitusi. Persetujuan internasional republik Indonesia, keputusan DPR, kebijakan administratif, ketika

menyangkut tentang Aceh, harus dikonsultasikan dan mendapat persetujuan dari legislatif Aceh. Ketentuan tersebut diwujudkan melalui Bab IV UUPA mengenai kewenangan Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota Pasal 8 yang berbunyi:

- (1) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- (2) Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- (3) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) di atur dengan Peraturan Presiden.

Dalam batas-batas tertentu, Pemerintah Aceh berwenang untuk mengatur dirinya sendiri yang memiliki perbedaan dengan daerah otonomi lainnya di Indonesia. Status khusus yang diperoleh Aceh antara lain diperbolehkannya Aceh memiliki lambang, bendera, dan lagu daerah yang berlaku secara khusus di Aceh. Berlakukannya UUPA, maka pemberlakuan otonomi khusus Aceh yang memiliki ciri khusus semakin terbuka lebar. Penggunaan simbol daerah seperti bendera dan lambang Aceh termasuk juga bentuk kekhususan dari otonomi yang diberikan pemerintah kepada pemerintahan Aceh. Keberadaan UUPA, merupakan

tonggak sejarah sekaligus sebagai landasan hukum bagi keberadaan bendera dan lambang Aceh dalam lapangan ketatanegaraan di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 246 ayat (2) UUPA “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”. Sedangkan Pasal 247 ayat (1) menyebutkan bahwa “Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 246 ayat (2) dan Pasal 247 ayat (1) UUPA tersebut, pada hari Jum'at malam tanggal 22 Maret 2013 Gubernur Aceh bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) menyetujui secara bersama Rancangan Qanun yang diinisiasi oleh DPRA tersebut. Dalam rapat paripurna DPRA, Qanun Aceh No. 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 3, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 49).

Berdasarkan Qanun tersebut, 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, sedangkan lambang Aceh berbentuk gambar yang terdiri dari singa, bintang lima, bulan, perisai, rencong, buraq, rangkaian bunga, daun padi, semboyan *Hudep Beu Sare Mate Beu Sajan* dalam tulisan Jawi, huruf *ta* dalam tulisan arab dan jangkar. Pada hari

Senin, 25 Maret 2013 akhirnya Pemerintah Aceh langsung mengundang Qanun Bendera dan Lambang Aceh tersebut ke dalam Lembaran Daerah Aceh.

Pengesahan ini menuai polemik karena bendera dan lambang Aceh yang disyaratkan dalam qanun menyerupai bendera dan lambang GAM, menurut Menhan Purnomo Yusgiantoro, penetapan bendera mirip GAM sebagai bendera Aceh kemungkinan menjurus pada pembentukan wali negara. Purnomo juga setuju jika penggunaan bendera itu dipandang bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah. Oleh karena itu, untuk menyelesaikan permasalahan ini, pemerintah kemudian berinisiatif untuk mengadakan pertemuan antara para penandatangan MoU Helsinki dengan pemerintah Aceh guna membahas solusi apa yang akan diambil pemerintah.

Pemerintah sudah enam tahun mengesahkan bendera Aceh, bahkan sudah melakukan beberapa kali pertemuan untuk melakukan diskusi hal tersebut diantaranya pertemuan pada tanggal 2 April 2013 pertemuan tertutup menggelar pertemuan tertutup terkait persoalan bendera Aceh yang dilakukan di Banda Aceh, kemudian pada tanggal 7 Mei 2013 delegasi Pemerintah Aceh di jadwalkan bertemu dengan delegasi pemerintah pusat di Hotel Harmoni I Kota Batam yang melibatkan tim dari Pemerintah Aceh plus DPRA dengan tim Kementerian Dalam Negeri dan instansi terkait lainnya dibawah pimpinan Menteri Dalam Negeri, pada tanggal 16 Mei membahas persoalan bendera Aceh yang diselenggarakan di Hotel Aryuda Makassar, Sulawesi Selatan, kemudian dilanjutkan pada tanggal 23 Mei 2013 yang dilakukan di Bogor menjelaskan untuk mengubah sedikit benderanya, kemudian pertemuan dilanjutkan pada tanggal 16 Mei di Makassar,

Sulawesi Selatan. Beberapa kali dilakukan pertemuan terkait bendera Aceh sampai sekarang belum menghasilkan satu kesimpulan yang telah berlangsung lama. [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2013/07/130725\\_bendera\\_aceh\\_15agustus](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/07/130725_bendera_aceh_15agustus) diakses 22 November 2019.

Terhambatnya pelaksanaan qanun tersebut terkait dengan Peraturan Pemerintah No. 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, Pasal 6 ayat (4) mengatur: “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 PP No. 77 Tahun 2007 menyatakan bahwa “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. (Arabiyani, 2018 : 1)

Pemerintah menolak desain tersebut karena dianggap bertentangan dengan Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 77 tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang melarang bendera daerah menyerupai bendera gerakan separatis atau organisasi terlarang. Kemudian lahir putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang diterbitkan pada Rabu 15 Juni 2017 mencabut kewenangan Mendagri membatalkan perda provinsi agar terciptanya kepastian hukum Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang

Bendera dan Lambang Aceh Keberadaan bendera Aceh sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 Tentang bendera dan lambang Aceh sudah sejak lama disahkan DPR Aceh. Namun kemudian, Kementerian Dalam Negeri menolak pemberlakuannya sehingga berdampak pada penerapannya di Aceh dan sampai saat ini qanun tersebut belum diimplementasikan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis ingin mengkaji tentang Implementasi Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan di bahas yaitu : Mengapa Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Sebagai Amanah Dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) belum bisa di implementasikan sebagaimana mestinya?

## **1.3 Fokus Penelitian**

Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Sebagai Amanah Dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) belum bisa di implementasikan sebagaimana mestinya. Fokus kajiannya pada implementasi qanun yang telah dikeluarkan.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, yang menjadi tujuan dan kegunaan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah : untuk mengetahui dan

menendeskripsikan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh Sebagai Amanah Dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) belum bisa di implementasikan sebagaimana mestinya

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, yang menjadi manfaat dalam penulisan ini adalah :

#### **1. Secara Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi Negara / Publik

#### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran yang dapat dipergunakan oleh pemerintah serta pihak-pihak yang berwenang di Aceh dan di Pusat terkait Keberadaan Qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh.