

BUKU AJAR

OTONOMI DAERAH
&
MUKIM DI ACEH

OLEH

DR. MUKHLIS, S.H., M.H.

BieNa Edukasi

Penerbit
CV. BieNa Edukasi – Lhokseumawe 2017

DR. MUKHLIS, S.H., M.H.

OTONOMI DAERAH

DAN

MUKIM DI ACEH

DR. MUKHLIS, S.H., M.H.

OTONOMI DAERAH DAN MUKIM DI ACEH

Penerbit
BieNa Edukasi
Jl. Madan No. 10C Geudong
Lhokseumawe – Aceh – Indonesia 24374
Email: bienaedukasi@gmail.com



BieNa Edukasi

Penerbit
BieNa Edukasi

BieNa Edukasi

OTONOMI DAERAH DAN MUKIM DI ACEH

Penulis:

DR. MUKHLIS, S.H., M.H.

ISBN 978-602-1068-25-0

Desain Sampul dan Tata Letak

Biena Art

Penerbit

Biena Edukasi

Redaksi:

BieNa Edukasi

Jl. Madan No. 10C Geudong

Lhokseumawe - Aceh - Indonesia 24374

Email: bienaedukasi@gmail.com

Cetakan Pertama, Januari 2017

© 2017 BieNa Edukasi

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopy, recording, or any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher.

BieNa Edukasi

Penerbit

CV. BieNa Edukasi – Lhokseumawe 2017

BUKU AJAR

OTONOMI DAERAH
&
MUKIM DI ACEH

OLEH

DR. MUKHLIS, S.H., M.H.

BieNa Edukasi

Penerbit
CV. BieNa Edukasi – Lhokseumawe 2017

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadirat Ilahirabbi, Allah Subhanahuwataala yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis telah dapat menyelesaikan Buku ini dengan judul “Otonomi Daerah dan Mukim di Aceh”. Selawat serta salam semoga tercurahkan untuk junjungan kita Nabi Muhammad Sallallahu-alaihiwassalam berserta keluarga dan sahabatnya, diiringi dan upaya meneladani akhlaknya yang mulia.

Buku ini berbicara terkait dengan teori desentralisasi di dalamnya juga akan berkaitan dengan otonomi yang merupakan salah satu dari bentuk desentralisasi. Mukim dapat dikatakan sebagai daerah otonomi asli yang sudah dikenal sejak lama di Aceh. Mukim saat ini, mulai di kenal kembali dalam masyarakat di Aceh, yang sebelumnya lama tidak efektif dalam menjalankan fungsinya. Mukim dapat diteliti dari berbagai aspek keilmuan, baik sosial, politik, administrasi maupun hukum. Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa *gampong* (kampung atau desa) yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh imeum mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat.

Buku ini merupakan bagian dari Hasil Penelitian Unggulan perguruan Tinggi Tahun 2016 yang dibiayai oleh Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi sesuai dengan Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Program Penelitian Nomor: 163/SP2H/LT/DPRM/III/2016 tanggal 10 Maret 2016.

Buku ini dimaksudkan sebagai pegangan praktis mahasiswa, dosen dan praktisi dalam mempelajari otonomi daerah, otonomi gampong dan Mukim sebagai salah satu tingkatan pemerintahan di Aceh. Penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan. Terima kasih kepada Marlia Sastro dan Malahayati yang telah membantu tersusunnya buku ini. Oleh karena itu saran dan kritik yang membangun dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Di atas segala-galanya terima kasih dan syukur kepada Allah SWT, yang telah melimpahkan segala rahman dan rahimNya. Semoga segala kebaikan itu mendapat balasan yang setimpal dariNya dan senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya. Amin.

Lhokseumawe, Januari 2017
Penyusun,

DR. Mukhlis, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II NEGARA KESATUAN DAN TEORI DESENTRALISASI	5
A. Negara Kesatuan dan Hubungannya dengan Desentralisasi	5
B. Definisi Desentralisasi	9
C. Penggolongan Desentralisasi	13
BAB III OTONOMI DAERAH DAN PEMBAGIAN KEWENANGAN.....	18
A. Otonomi Daerah	18
B. Pembagian Kewenangan.....	27
BAB IV TEORI OTONOMI DESA DAN GAMPONG.....	36
A. Otonomi Desa	36
B. Otonomi Gampong	41
BAB V MUKIM DAN PERKEMBANGANNYA DI ACEH	51
A. Istilah dan Sejarah Mukim.....	51
B. Eksistensi Mukim pada Masa Kesultanan Aceh.....	57
C. Mukim Masa Pemerintahan Belanda (1905-1942)	63
D. Mukim pada Masa Pendudukan Jepang	66
E. Mukim pada Masa Setelah Indonesia Merdeka.....	70
BAB VI PERAN MUKIM DALAM PEMERINTAHAN DI ACEH	80
A. Landasan Pengaturan Mukim.....	80
B. Kewenangan dan Pelaksanaan Fungsi Mukim dalam Sistem Pemerintahan di Aceh	85
C. Hubungan Mukim dengan Camat dan Gampong	103
DAFTAR PUSTAKA	107

BAB I PENDAHULUAN

Tujuan Negara terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Perkembangan hukum di Indonesia, terutama yang menyangkut perkembangan otonomi daerah mengalami pasang surut mengikuti arah politik yang ada pada waktu itu. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.² Lebih lanjut berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan,

¹ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan.

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18B ayat (1) 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, dapat diketahui bahwa negara mengakui adanya daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Perkataan khusus memiliki cakupan yang luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh dan Irian Jaya)⁴.

Sebelum Perubahan Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang

³ Konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hlm. 15.

dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan hal tersebut, eksistensi dan kedudukan daerah wajib diperhatikan, dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia bahwa otonomi daerah merupakan satuan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. UUD 1945 hasil amandemen memutuskan beberapa prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah.

Bagir Manan,⁵ menyebutkan, prinsip dan ketentuan-ketentuan tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam UUD adalah sebagai berikut: (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan pembantuan (Pasal 18 ayat(2)); (2) Prinsip menjalankan otonomi yang seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)); (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)); (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)); (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)); (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung oleh suatu pemilu (Pasal 18 ayat (3)); (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Berdasarkan prinsip tersebut di atas, UUD 1945 menentukan dibentuk daerah otonom dengan otonomi yang seluas-luasnya. Kemudian berdasarkan prinsip prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa.

Lebih lanjut Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, pada umumnya secara normatif dapat ditarik menjadi 4 (empat) unsur yang harus diperhatikan sebagai syarat eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia yaitu (1) sepanjang masih hidup; (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (3) prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (4) diatur dalam undang-undang. Lebih lanjut Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menjamin identitas budaya

⁵ *Ibid.*

dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Pasal 18B dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 tersebut menjadi dasar hukum tertinggi bagi pengakuan dan penghormatan terhadap hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.

BAB II NEGARA KESATUAN DAN TEORI DESENTRALISASI

A. Negara Kesatuan dan Hubungannya dengan Desentralisasi

Dalam konteks negara kesatuan (*unitary state*) ajaran pembagian kekuasaan akan melahirkan sistem pemencaran kekuasaan (*decentralization*)⁶. Sistem pemencaran kekuasaan ini melahirkan tingkatan dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, di samping itu juga menciptakan desentralisasi kekuasaan yang dekat dengan rakyat yang tujuannya untuk mensejahterakan rakyat.

Prinsip dasar pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada satu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).⁷ Kalaupun dilakukan pelimpahan kekuasaan, wewenang atau otonomi sedemikian rupa kepada pemerintah daerah (*local government*), maka pelimpahan tersebut merupakan suatu kebulatan dengan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.⁸

Kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan seperti halnya Indonesia, kewenangan tersebut tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.⁹

Ateng Syafrudin menyebutkan, dalam negara kesatuan adalah negara yang mempunyai konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan

⁶ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 223-224.

⁷ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Peraturan Perundangan-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.

⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 224.

⁹ Ryas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta: Suara Pembaharuan, 2000, hlm. 29.

kewenangan penyelenggara-raan pemerintahan kepada pemerintah pusat, lebih lengkapnya Ateng Syafrudin menyatakan:

“...UUD itu memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah yang satu itu. Hanya berhubungan dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain yang sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah itu”.¹⁰

Penyerahan tersebut dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional disatu pihak dan memperhatikan kemampuan daerah berkepentingan dilain pihak. Dengan demikian yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah suatu bentuk negara yang satu badan yang mempunyai kewenangan legislatif hanya ada satu pada badan legislatif pusat. Adapun kewenangan pemerintahan terletak pada pemerintahan pusat namun pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Hal ini disebut dengan negara kesatuan yang desentralisasi.

Sri Soemantri menyatakan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat dari pada negara kesatuan.¹¹ Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa konsepsi negara persatuan itu sering disalah-pahami seakan-akan bersifat ‘integralistik’, yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama

¹⁰ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 193-194.

¹¹ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981, hlm. 52.

dengan pemimpinnya seperti konsepsi Hitler yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman. Lebih jauh Jimly mengatakan;

“...Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totaliter ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikkan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasinya dalam Undang Undang Dasar. Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis”.¹²

Negara kesatuan tidak ada kedaulatan cabang, sehingga tidak akan ada konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, daerah selalu tunduk dan merupakan sub ordinat dari pemerintah pusat. Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi.

Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan pemerintah pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis atau bahkan berada pada titik yang mengkhawatirkan sehingga timbul gagasan untuk mengubah negara kesatuan menjadi negara federal.¹³

¹² Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat, UUD 1945, *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII, Bali, 14-18 Juli 2003.

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 29.

Gagasan negara federal atau negara serikat dapat dipicu oleh sentralisasi pemerintahan yang dianggap berlebihan (*a highly centralized government*), di samping terdapat sebab lain seperti hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dianggap kurang adil (soal *prosentase*) yang merugikan daerah.¹⁴

Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh pendiri negara mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesempatan para penguasa daerah apalagi negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen.¹⁵

Ciri yang melekat dari Negara Kesatuan, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang keduanya saling berhubungan erat dan saling menentukan,¹⁶ artinya bahwa Pemerintah Pusat tidak akan mampu menjalankan tugas dan kewajiban dalam organisasi kekuasaan negara yang sangat luas, dan di sisi lain, pemerintah daerah tidak akan mendapat kekuasaan (*power*) yang berbentuk kewenangan (*authority*) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya bila tidak diberikan oleh Pemerintah Pusat yang diatur melalui Peraturan perundang-undangan.

Kekuasaan daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah adalah wujud pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat, maka hubungan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan sangat menentukan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷

Penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik adalah yang dapat menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat sampai ke pelosok wilayah

¹⁴ Harun Alrasyid, *Federalism Mungkinkah Bagi Indonesia* (Beberapa Butir Pemikiran) dalam Adnan Buyung Nasution (et.al.), *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2000, hlm. 7.

¹⁵ Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 92 .

¹⁶ Ateng Syafrudin, *Loc. cit.*

¹⁷ Lihat Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: 2004, hlm 33.

negara, mempertimbangkan *pertama*, tujuan penyelenggaraan negara, yaitu kesejahteraan rakyat di satu sisi, dan *kedua*, jarak yang jauh antara pusat pemerintahan dengan bagian-bagian daerah yang harus diperintah di sisi lain. Oleh karena itu Ateng Syafrudin menyatakan perlu diadakan pembagian kerja secara teritorial di samping pembagian kerja secara fungsional.¹⁸ Pembagian-pembagian kerja urusan penyelenggaraan pemerintahan tersebut yang kemudian mengarah kepada proses desentralisasi.

Bagir Manan menjelaskan bahwa secara umum desentralisasi merupakan setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat.¹⁹ Dalam kaitan dengan pemerintahan otonom, desentralisasi hanya mencakup pemencaran kekuasaan di bidang otonomi.²⁰ Lebih lanjut Bagir Manan berpendapat bahwa desentralisasi bukan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan suatu proses.²¹ Yang asas adalah otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan pemikiran tersebut sehingga Pasal 18 UUD 1945 mencantumkan otonomi dan tugas pembantuan sebagai asas pemerintahan daerah.²²

Sistem desentralisasi dengan memberikan hak otonomi kepada daerah-daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan bukan sekedar reaksi terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan Hindia Belanda yang serba sentralistik, melainkan atas dorongan untuk membentuk suatu pemerintahan yang demokratis dimana seluruh rakyat bertanggungjawab.²³

B. Definisi Desentralisasi

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, akan tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de*=lepas dan *centerum*=pusat. Jadi berdasarkan peristilahannya desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Istilah "*autonomie*" berasal dari bahasa yunani

¹⁸ Ateng Syafrudin, *Loc. cit.*

¹⁹ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 10.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Bagir Manan, Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah sebagai Penyelenggaraan Pemerintahan, *Majalah Padjadjaran*, Bandung, 1974, hlm. 37.

autos=sendiri; *nomos*=undang-undang, dan berarti "perundangan sendiri" (*zelfweteving*).²⁴ Di Indonesia dalam perkembangannya, otonomi itu selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). membahas desentralisasi berarti secara tidak langsung membahas pula mengenai otonomi. Karena kedua hal tersebut merupakan suatu rangkaian yang tidak terpisahkan, apalagi dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Amrah Muslimin dalam hubungannya dengan pengertian desentralisasi menjelaskan bahwa: "Desentralisasi pada umumnya berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonomi (*swatantra*) yang berada di daerah-daerah."²⁵ Hazairin dalam *The Liang Gie* yang mengartikan desentralisasi sebagai suatu cara pemerintahan dalam mana sebagian kekuasaan mengatur dan mengurus dari Pemerintahan Pusat diserahkan kepada kekuasaan kekuasaan bawahan sehingga daerah mempunyai pemerintahan sendiri.²⁶

Joeniarto menyebutkan desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²⁷ Irawan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.²⁸

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berintikan pada otonomi. Lebih tegas Bagir Manan menguraikan bahwa:

"Desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkat

²⁴R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979, hlm. 14.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indaonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1967, hlm. 109.

²⁷ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bina Aksara, 1992.

²⁸ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm 29.

lebih rendah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom, maka setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.”

29

Desentralisasi merupakan pengotomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Adapun definisi desentralisasi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tercantum dalam Pasal 1 angka (7) yaitu: ”Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Lebih lanjut dijelaskan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰ Adapun Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal.³¹ Mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Penggunaan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditunjukkan dengan adanya pembagian daerah,³² sebagaimana

²⁹ Bagir Manan, *Menyongsong.....Op.Cit.*, hlm. 174.

³⁰ Lihat Pasal 1 angka (12) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

³¹ Syaukani, HR, Afan Gafar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, hlm. xvii.

³² Dalam UUD 1945 sebelum diadakan amendemen pembagian daerah diatur dalam Pasal 18 yang menyatakan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan

tertuang dalam UUD 1945 amandemen kedua Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang berbunyi:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah-daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pembagian daerah di Indonesia dikenal pula adanya satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan satuan-satuan masyarakat hukum adat yang merupakan pengaturan pemerintahan asli Indonesia yang sepanjang hal itu masih ada sebagaimana diatur dalam Pasal 18B UUD 1945. Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam susunan daerah baik Propinsi, Kabupaten maupun Kota dimungkinkan adanya pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, namun pengertian daerah khusus dan istimewa dalam UUD 1945 ini belum ada batasan pengaturannya.

Selain daerah propinsi, kabupaten/kota diatur pula adanya satuan masyarakat hukum adat sepanjang hal itu masih ada, satuan masyarakat hukum adat tersebut mempunyai teritorial yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³³

bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Dalam UUD 1945 tersebut tidak menyatakan pembagian daerah dalam bentuk yang bagaimana dan dengan nama apa, sepenuhnya diserahkan kepada UU organiknya.

³³ Dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 lama, yang disebut dengan satuan masyarakat hukum adat disebut dengan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh dan sebagainya, daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Ketentuan Pasal 18 dan 18B UUD 1945 di atas mengisyaratkan bahwa sistem pemerintahan daerah menurut UUD 1945 menempatkan pemerintah daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini berhubung diadanya bentuk negara kesatuan menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, artinya Negara Republik Indonesia menganut bentuk negara kesatuan yang didesentralisasi.³⁴

Secara teoritis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.³⁵

C. Penggolongan Desentralisasi

Koesoemahatmadja menguraikan bahwa desentralisasi terbagi dua, yaitu *ambtelijke decentralisati/ deconsentratie* (dekonsentrasi) dan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan).³⁶ Sementara desentralisasi ketatanegaraan yang merupakan penyerahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah otonom, juga terbagi dua yakni, desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Desentralisasi teritorial merupakan pelimpahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melahirkan daerah otonom. Desentralisasi teritorial mencakup *autonomie* (otonomi) dan *medebewind* atau *zelfbestuur* (tugas pembantuan). Dengan

³⁴ Josef Riwu Kaho yang berpendapat sebelum adanya amandemen Pasal 18 UUD 1945, yang menyimpulkan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya: Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 menempatkan pemerintah daerah sebagai (subsistem) bagian dari sistem pemerintahan Indonesia, Lihat Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 6.

³⁵ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2004, hlm. 6.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 15.

perkataan lain, baik otonomi maupun tugas pembantuan, keduanya masuk dalam lingkup desentralisasi.³⁷

Van Der Pot, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, membagi desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial yang menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu.³⁸ Mengenai desentralisasi, Van der Pot mengemukakan, tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (*central*).³⁹ Pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*).

Irawan Soejito, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, menjelaskan penggolongan desentralisasi yang agak berbeda, yang terdiri atas desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).⁴⁰ Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat dua pandangan mengenai hubungan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Pandangan pertama mengatakan bahwa dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi sedangkan pandangan kedua beranggapan bahwa dekonsentrasi merupakan pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.⁴¹

Berdasarkan berbagai pandangan yang mencoba memberikan pengertian desentralisasi, secara umum dapat dirumuskan bahwa di dalamnya terdapat penyerahan atau pembagian wewenang dari badan-badan yang lebih tinggi kepada badan-badan yang lebih rendah tingkatannya, agar secara mandiri, karena kepentingan-kepentingannya, mengambil keputusan dalam bidang pemerintahan. Pelaksanaan desentralisasi bagi negara yang satu dengan

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 21.

³⁹ Bagir Manan, *MenyongsongOp.Cit.*, hlm. 10.

⁴⁰ Bagir Manan, *Hubungan*, *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁴¹ *Ibid.*, hlm 21-22.

negara yang lain tidaklah selalu sama, walaupun nilai-nilai yang sama termuat di dalamnya.

Bentuk desentralisasi itu dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan. Pemikiran di atas memberi pengertian bahwa tugas pembantuan merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi. Menempatkan kedudukan yang sejajar antar desentralisasi dan tugas pembantuan sebagai asas-asas yang terpisah merupakan suatu yang keliru.⁴² Demikian pula, bahwa desentralisasi adalah otonomi, tetapi otonomi tidak sama dengan desentralisasi. Otonomi merupakan salah satu bentuk desentralisasi.

Amrah Muslimin melakukan penggolongan desentralisasi terbagi ke dalam tiga golongan, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebu-dayaan.⁴³ Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.⁴⁴ Bagir Manan pengertian desentralisasi politik tersebut sama dengan desentralisasi teritorial karena faktor “daerah” menjadi salah satu unsurnya.⁴⁵

Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan kepada golongan masyarakat untuk mengurus suatu macam kepentingan dalam masyarakat, baik terikat atau tidak dalam daerah tertentu. Adapun desentralisasi kebudayaan diartikan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Terhadap pendapat Amrah Muslimin mengenai desentralisasi kebudayaan di atas, Bagir Manan berpendapat bahwa desentralisasi pada prinsipnya merupakan bentuk dari susunan organisasi negara dan pemberian atau pengakuan hak minoritas untuk mengatur dan mengurus soal agama dan pendidikan di kalangan mereka sendiri lebih tampak sebagai perwujudan dan

⁴² *Ibid.*

⁴³ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.

5.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Bagir Manan, *Hubungan Op.Cit.*, hlm. 22.

perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia daripada sebagai bagian susunan organisasi negara.⁴⁶

Berdasarkan hal tersebut desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep adanya pemerintahan yang bersifat otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang bertugas dan berkewajiban serta berwenang menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan alasan ini, ada penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain:

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan;
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah;
3. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional;
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah;
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan;
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan;
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah;
8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Tentu saja masih banyak lagi alasan yang dikemukakan oleh sejumlah ilmuwan pemerintahan dan politik di dalam mengkaji perlunya desentralisasi dalam bidang pemerintahan.⁴⁷

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proposional antara

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Syaukani, HR, Afan Gafar, M. Ryaas Rasyid, *Loc. cit.*

pemerintah, daerah kabupaten dan kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.⁴⁸

⁴⁸ Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Citra Media, 2006, hlm. 38. *Concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara dan pemerintah dan pemerintah daerah.

BAB III OTONOMI DAERAH DAN PEMBAGIAN KEWENANGAN

A. Otonomi Daerah

Berdasarkan uraian di atas bahwa berbicara desentralisasi di dalamnya juga akan berkaitan dengan otonomi yang merupakan salah satu dari bentuk desentralisasi. Otonomi sering diartikan sebagai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijkheid*).⁴⁹

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri; *nomes*=pemerintahan). Dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos*=sendiri, *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrijf*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri.⁵⁰

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar benegara dan susunan organisasi negara.⁵¹

Otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis, artinya di negara demokrasi dituntut adanya pemerintah yang memperoleh hak otonomi. Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan.

⁴⁹ Bagir Manan, *Menyongsong.....*, *Op. Cit.*, hlm. 26.

⁵⁰ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009, hlm. 52.

⁵¹ Bagir Manan, *Menyongsong.....Op.Cit.*, hlm. 24.

Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances*, yakni pemencaran kekuasaan ke dalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pemencaraan kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara yaitu negara kesatuan dan negara federal.⁵²

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu:⁵³

1. Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya.
2. Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Berkaitan dengan hal tersebut pada bagian lain Bagir Manan,⁵⁴ menyatakan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa:

”Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Dies Natalis Unpar, 1983, hlm. 18.

⁵⁴ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993, hlm. 2.

adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara-khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan atas dari pengertian dan isi otonomi”.⁵⁵

Terkait dengan otonomi I Gde Panja Astawa, menyebutkan:

”Otonomi dapat ditentukan berdasarkan teritorial (otonomi teritorial) atau berdasarkan fungsi pemerintahan tertentu (otonomi fungsional), sehingga keduanya lazim disebut masing-masing *desentralisasi teritorial* dan *desentralisasi fungsional*. Berdasarkan otonomi teritorial, negara sebagai satu kesatuan teritorial, dibagi-bagi ke dalam satuan-satuan pemerintahan teritorial yang lebih rendah (lebih kecil) yang dinamakan daerah otonom. Karena daerah otonom dibentuk dari dan oleh satuan pemerintahan yang lebih besar (Pemerintahan Nasional), otonomi merupakan sub-sistem dari negara kesatuan (*decentralized unitary state*) seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁵⁶

Otonomi juga berkaitan dengan gagasan demokrasi di mana masyarakat daerah berhak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Seperti dikatakan oleh Moh. Hatta, bahwa:

”Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa, di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan sendiri, seperti *Gemeenteraad, Provinciale Raad* dan lain-lainnya. Dengan keadaan yang demikian, maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat autonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Jadinya, bukan saja persekutuan yang besar, rakyat semuanya, mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri melainkan juga tiap-tiap bagian dari negeri atau bagian dari rakyat yang banyak. Keadaan yang seperti itu penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lain”.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, lihat juga Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, edisi kedua, 2008, hlm 127.

⁵⁶ I Gde Pantja Astawa, *Loc. cit.*

⁵⁷ Bagir Manan, *Hubungan.....Op.Cit.*, hlm. 33.

Lebih lanjut Hatta menyebutkan:

”Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap-tiap golongan, kecil dan besar, mendapat otonomi, mendapat hak untuk menentukan nasib sendiri. Satu-satunya dapat mengatur pemerintahan sendiri menurut keperluan dan keyakinan sendiri, asal saja peraturan-peraturan tidak bertentangan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”.⁵⁸

Sejak kemerdekaan, negara Indonesia telah menerapkan susunan daerah otonom yang bertingkat-tingkat dan dianut pula beberapa teori otonomi yang pernah berlaku di Indonesia dengan segala keuntungan dan kerugiannya ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan adanya tingkatan daerah otonom akan terjadi adanya salah satu tingkatan daerah otonom yang paling berperan menjalankan otonominya, sehingga tingkatan daerah yang satunya akan kurang berfungsi dalam menjalankan urusan rumah tangganya. Hal ini sangat logis dan yang perlu diperhatikan adalah tingkatan daerah otonom mana yang akan diletakkan titik berat otonomi daerah.⁵⁹

Salah satu pemikiran yang mempunyai pengaruh luas adalah pendapat Moh. Hatta yang mengemukakan sebagai berikut: “Apabila kita mau mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab pada rakyat melaksanakan demokrasi lama yang tertanam dalam pengertian pemerintahan dari yang diperintah, maka sebaik-baiknya lah titik pusat pemerintahan sendiri diletakkan pada kabupaten”.⁶⁰

Ateng Syafrudin menjelaskan yang dimaksud dengan “titik berat” otonomi mengandung arti jumlah atau besarnya tugas, kewajiban, hak dan wewenang serta tanggung jawab urusan-urusan pemerintahan yang

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Bandingkan dengan pendapat Ateng Syafrudin, yang menyatakan pembagian daerah bukan didasarkan pada tingkatan tetapi pada besaran daerah (*size*), *materi kuliah (tidak dipublikasikan)* Bandung, 1991.

⁶⁰ Muhammad Hatta, *Lampau dan Datang*, Jakarta: Djambatan, 1956, hlm. 26-27. Bandingkan dengan pendapat Soetarjo Kartohadikoesoema yang mengembangkan konsepsi Hatta dengan mempertegas Propinsi itu hendaknya bersifat administratif belaka, dikutip Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, 1988, hlm. 87.

diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk menjadi isi rumah tangga daerah.⁶¹ Titik berat otonomi daerah ini perlu diletakkan pada satuan pemerintahan yang lebih dekat kepada dan berhubungan langsung dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat setempat.⁶² Tetapi dekatnya jarak antara satuan pelayanan bukanlah satu-satunya ukuran untuk menentukan penekanan atau pengutamaan fungsi pada tingkat daerah tertentu. Ada faktor-faktor lain, seperti kemampuan keuangan, dan manajemen.⁶³

Pengembangan otonomi pada daerah kabupaten/kota adalah tepat karena kemungkinan menjadi negara kecil mustahil dan pembinaan dan pengendalian demi kepentingan nasional atau keutuhan negara kesatuan dapat sebagian dilimpahkan kepada pemerintah propinsi sesuai dengan kemampuan rentang kendali (*span of control*).⁶⁴

Otonomi daerah bukanlah merupakan sesuatu yang tumbuh dan berkembang secara alami (sebagai akibat adanya faktor-faktor atau keadaan-keadaan nyata di daerah, melainkan semata-mata hanyalah merupakan pemberian dari Pemerintah Pusat dengan maksud untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan negara. Artinya pembentukan daerah otonom pada hakikatnya dimaksudkan untuk mengemban suatu tugas dan tanggung jawab tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara, oleh sebab itu perlu diberikan hak-hak dan wewenang (otonomi) tertentu.

Pelaksanaan otonomi yang diletakkan pada daerah kabupaten/kota berdasarkan kenyataan akan lebih efektif dan efisiensi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena daerah kabupaten dan kota lebih dekat dengan rakyat dan apabila dilihat dari aspek politik yaitu mencegah timbulnya daerah yang bersifat *staat*, karena mustahil akan berniat melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶¹ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung: Mandar Maju, 1991, hlm. 52

⁶² *Ibid.*

⁶³ Bagir Manan, *Menyongsong.....Op. Cit.*, hlm. 197.

⁶⁴ Ateng Syafrudin, *Titik Berat.....Op. Cit.*, hlm. 41.

Pendapat yang berbeda menyebutkan bahwa pelaksanaan otonomi titik berat pada daerah kabupaten dan kota adalah tidak tepat, sebaiknya diletakkan pada Daerah Propinsi, karena:

1. Tuntutan yang bergema di sebagian daerah selama ini, baik tuntutan mengenai otonomi khusus, maupun tuntutan negara federal atau tuntutan kemerdekaan, bukan dimaksudkan untuk Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi ditujukan pada Daerah Propinsi, seperti Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Nanggroe Aceh Darusalam), Irian Jaya, Riau, Kalimantan Timur, Bali;
2. Pemberian Otonomi luas kepada Daerah Propinsi diharapkan akan membuat daerah lebih kuat dan lebih mandiri, sehingga kekayaan alam yang ada di daerah Propinsi akan dapat dikuasai sepenuhnya dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan daerah”.⁶⁵

Pemberian otonomi luas kepada daerah propinsi sebagaimana dikemukakan di atas diharapkan akan dapat meredam keinginan daerah-daerah tertentu untuk membentuk negara federal atau keinginan untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena dilihat dari segi kewenangan yang dimilikinya tidak banyak berbeda dengan negara bagian dari suatu negara federal.⁶⁶

Pemberian otonomi luas kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.⁶⁷ Terkait hal ini, daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri, yang dibarengi dengan rasa tanggung jawab oleh masyarakat setempat, karena setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahannya ini sesuai dengan keinginan mereka (masyarakat setempat).

⁶⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000, hlm. 83-84.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁶⁸

Sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan maupun atas pengakuan ataupun dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.⁶⁹

Sistem rumah tangga daerah dikenal dalam 3 (tiga) sistem yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil, dan sistem rumah tangga riil.

Bagir Manan menyebutkan sistem rumah tangga formal adalah suatu tatanan pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak ditetapkan secara rinci.⁷⁰ Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam sistem rumah tangga formal, urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah tidak ditentukan secara limitatif di dalam peraturan perundang-undangan. Otonomi yang didasarkan pada ajaran rumah tangga formal, dipandang dari sifat-sifat urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pusat dan daerah tidak terdapat perbedaan.⁷¹ Hal tersebut disebabkan setiap satuan pemerintahan yang disertai urusan dapat dipastikan mampu mengerjakannya. Yang lebih ditekankan pada pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab dalam sistem rumah tangga formal adalah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, sehingga dapat dilaksanakan sebaik-baiknya dan berhasil guna serta dapat dipertanggungjawabkan.

⁶⁸ Bagir Manan, *Hubungan.....Op. Cit.*, hlm. 16.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 26.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993, hlm. 6.

Prinsipnya dalam sistem rumah tangga formal daerah dapat mengatur dan mengurus sesuatu urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri atas dasar kebebasan dan inisiatif sendiri, meskipun urusan tersebut belum diserahkan. Bagir Manan mengatakan bahwa isi rumah tangga daerah dalam sistem rumah tangga formal tidak diberikan (*toekennen*) tetapi sesuatu yang dibiarkan tumbuh (*toelen*) atau diberi pengakuan (*erkennen*).⁷² Dengan demikian hakikat otonomi daerah menurut sistem rumah tangga formal bukanlah merupakan sesuatu yang sifatnya pemberian, melainkan sesuatu yang dibiarkan tumbuh secara alami dan diberi pengakuan. Hal ini merupakan indikasi bahwa otonomi daerah secara kodrati telah melekat dalam diri suatu daerah sebagai layaknya hak yang melekat dalam diri manusia untuk melakukan segala sesuatu yang dianggap penting dan baik bagi dirinya sendiri.

Persoalan yang muncul dalam sistem rumah tangga formal adalah tingkat kemampuan dan sumber daya daerah yang berbeda-beda antara satu dengan lainnya, padahal secara teoretis, sistem rumah tangga formal itu dapat memperbesar wewenang, tugas dan kewajiban atas urusan-urusan yang ada di wilayahnya, sehingga sebenarnya ajaran rumah tangga formal lebih mendukung pelaksanaan desentralisasi.

Hasil guna dan daya guna dari sistem rumah tangga formal dalam prakteknya mengalami kesulitan untuk diwujudkan, hal ini disebabkan karena:

1. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem rumah tangga formal sangat tergantung pada kreativitas dan aktivitas daerah;
2. Hambatan lain adalah aspek keuangan daerah. Meskipun daerah mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, hal ini tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.

⁷² Bagir Manan, Suatu Kaji Ulang atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, *Majalah Pro Justitia* No. 2 Tahun IX, April 1991, hlm. 16.

3. Tidak pula kalah pentingnya hambatan teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh Pusat atau Pemerintahan Daerah tingkat lebih atas”.⁷³

Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintah pusat dan daerah. Daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh Pusat. Menurut sistem ini, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah ditentukan secara pasti atau limitatif di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan peraturan daerah. Otonomi daerah menurut sistem rumah tangga materiil sifatnya terbatas karena daerah otonom tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak disebut dalam undang-undang pembentukannya. Langkah kerja daerah tidak dapat keluar dan ketentuan-ketentuan yang berlaku.⁷⁴

Berdasarkan hal tersebut, maka segala sesuatu urusan yang tidak tercantum dalam peraturan perundang-undangan sebagai urusan daerah, tetap menjadi urusan pusat. Dicantumkannya urusan-urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan oleh daerah, menjadikan daerah yang bersangkutan tidak mempunyai peluang untuk berinisiatif atas pemanfaatan dan penentuan sumber-sumber keuangan daerah.

Hal tersebut disebabkan daerah hanya dapat mengurus dan mengatur hal-hal tertentu saja. Oleh karena itu sistem rumah tangga materiil mempunyai kecenderungan yang tidak menguntungkan untuk mewujudkan hubungan antara pusat dan daerah yang baik, khususnya yang berkaitan dengan keuangan. Sistem rumah tangga material memiliki beberapa kelemahan yaitu:

⁷³ Bagir Manan, *Hubungan* *Op.Cit.*, hlm. 29.

⁷⁴ Tjahja Supriatna, *Op.Cit.*, hlm. 4.

1. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran yang keliru yaitu menganggap bahwa urusan pemerintahan dapat dirinci dan karena itu dapat dibagi-bagi secara rinci pula.
2. Sistem rumah tangga material lebih terasa mengekang, karena terikat pada urusan pemerintahan yang secara rinci ditetapkan sebagai urusan rumah tangga;
3. Sistem rumah tangga material akan lebih banyak mengandung *spanning* hubungan antara pusat dan daerah”.⁷⁵

Sistem rumah tangga riil merupakan jalan tengah atau *midle range*, antara sistem rumah tangga formal dan materiil. Sistem ini sering disebut sebagai otonomi nyata atau otonomi riil, karena isi rumah tangga daerah didasarkan kepada keadaan-keadaan dan faktor-faktor yang nyata yang ada di dalam suatu daerah. Konsep yang demikian ini memberikan peluang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan tertentu menjadi urusan rumah tangga sendiri asalkan urusan pemerintahan tersebut berdasarkan keadaan-keadaan/faktor-faktor nyata memang layak menjadi urusan rumah tangga daerah.

B. Pembagian Kewenangan

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Ateng Syafrudin, menguraikan dengan pembagian kewenangan *concurrent* secara proporsional tersebut di atas dengan menggunakan kriteria yaitu:

1. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertim-bangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan

⁷⁵ Bagir Manan, *Hubungan Op.Cit.*, hlm. 31.

pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.

2. Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
3. Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.
4. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling

berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi) dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.⁷⁶

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakauan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada daerah. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 (tiga) urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Klasifikasi urusan pemerintahan tersebut dijelaskan UU No. 23 Tahun 2014 yaitu:⁷⁷

1. Urusan pemerintahan absolut.

Terkait dengan urusan pemerintahan Absolut diatur dalam Bab IV bagian kedua Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, menyebutkan Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut tersebut meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri; atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 39-40.

⁷⁷ Lihat Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2. Urusan pemerintahan konkuren.

Urusan pemerintahan konkuren disebutkan dalam Pasal 9 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014, yaitu Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

a. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.⁷⁸

1.1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar yaitu pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan.

⁷⁸ Lihat Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014,

- 1.2. Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Urusan Pemerintahan tersebut meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. Transmigrasi.

3. Urusan pemerintahan umum.

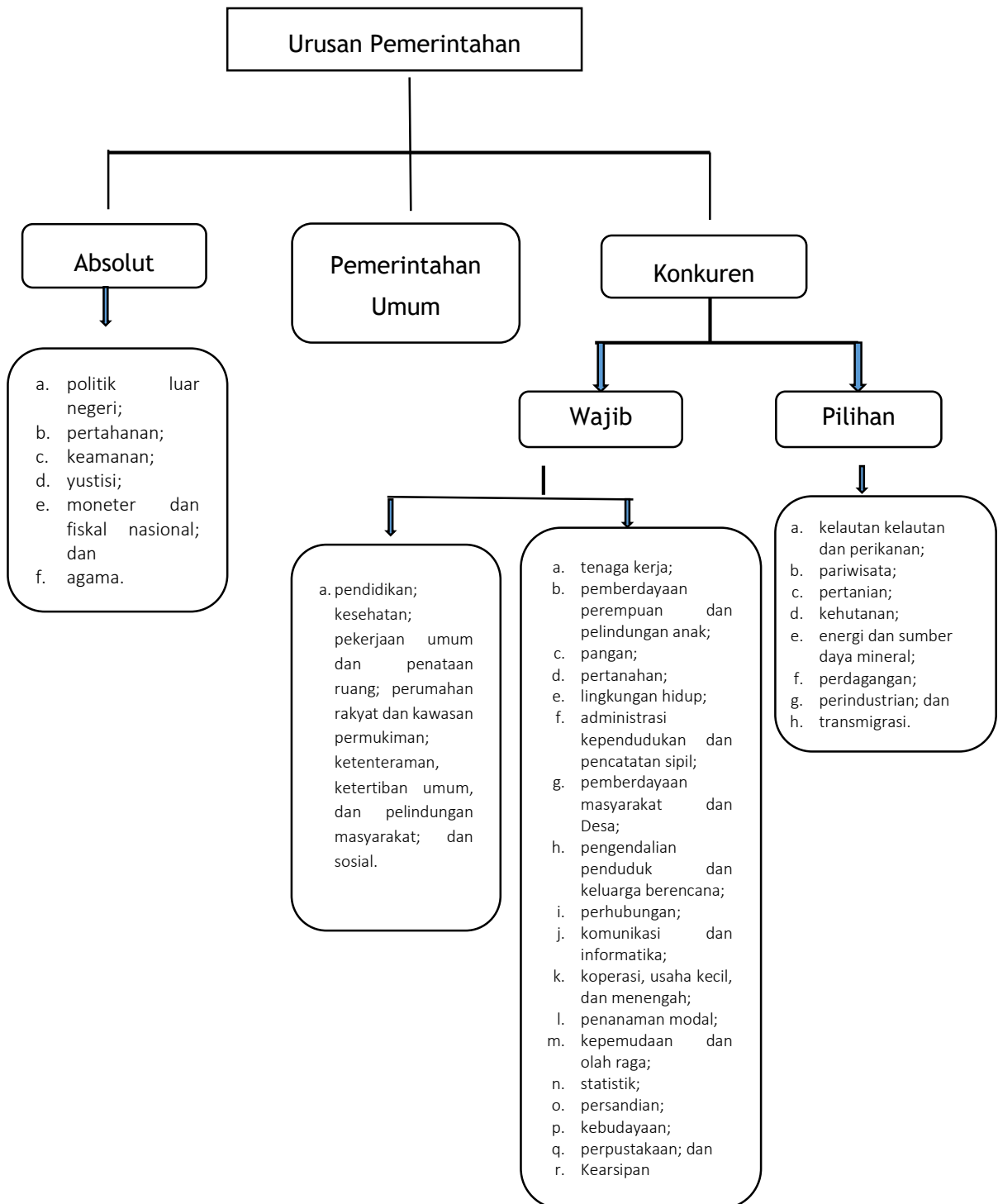
Usuran pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Ketentuan lebih lanjut mengenai Urusan Pemerintahan Umum dalam Pasal 25 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan

- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum sebagaimana disebut di atas dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

Terkait dengan pembagian urusan pemerintahan dapat digambarkan sebagai berikut:



Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan diatas didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta

kepentingan strategis nasional. Berikut kriteria-kriteria urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yaitu:

1. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
2. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/ata
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
3. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;

- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berikut kriteria-kriteria urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di atas dapat digambarkan sebagai berikut:

KRITERIA KEWENANGAN		
PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/KOTA
1. lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	1. lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;	1. lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	2. penggunaanya lintas Daerah kabupaten/kota;	2. penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau	3. manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau;
4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau;	4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.	4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.
5. peranannya Strategis bagi kepentingan nasional.		

BAB IV TEORI OTONOMI DESA DAN GAMPONG

A. Otonomi Desa

Berbicara desa dari segi sejarah yang sangat panjang dalam perkembangan manusia. Sebagaimana diketahui sebagai fitrah manusia sebagai makhluk sosial menginginkan mempunyai tempat tinggal bersama, hidup bersama, mendirikan rumah dalam kelompok besar dan kecil. kelompok-kelompok ini di kenal disemua negara dari sejarah peradabannya, di Inggris tempat tinggal bersama itu disebut “*parish*”, di negara Belanda dikenal dengan istilah “*waterschap*” di Amerika Serikat di namakan “*barough*” demikian pula di Indonesia terdapat beraneka nama untuk kelompok-kelompok tersebut. Istilah yang dikenal di Indonesia yaitu kamung (Jawa Barat), Gampong (Aceh), Huta atau kuta (Tapanuli), Marga (Sumtera Selatan), Negerij (Maluku), Negeri (Minangkabau), Dusun (Lampung), Wanua (Minahasa), Gaukay (Makassar), dan Sebagainya.⁷⁹

Terkait dengan keinginan pemerintah untuk menyeragamkan susunan pemerintahan desa di seluruh Indonesia, menimbulkan berbagai persoalan hal ini dikarenakan keaneka ragaman suku dan adat masyarakat yang ada dengan hukum asli masyarakat setempat seperti hukum adat yang merupakan otonomi asli (murni) yang dimiliki masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut, Joeniarto menyatakan:

”Pemerintahan desa sebagai kesatuan masyarakat berpemerintahan sendiri dan merupakan pemerintah tingkat terbawah, tanpa mempersoalkan sampai sejauhmanakah, pada masa sekarang campur tangan pemerintah dengan peraturannya, dapat digolongkan sebagai pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan dibentuk serta bekerja tidak atas dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku umum mengatur tentang pemerintahan lokal semacam ini, tetapi dibentuk dan bekerja

⁷⁹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, dikutip dalam Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992, hlm. 12.

berdasarkan hukum asli yang tumbuh setempat, sepanjang belum ada campur tangan pemerintah".⁸⁰

Sependapat dengan pernyataan di atas Unang Sunardjo R.H. menyatakan otonomi desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dan dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelesaikan urusan rumah tangga sendiri.⁸¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo menyebutkan bahwa:

Hak otonomi atau hak mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tiada hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga berkenaan kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas.⁸²

Berdasarkan pandangan tersebut di atas bahwa pemerintahan desa merupakan pemerintahan tingkat terbawah yang mempunyai hak otonomi sangat luas meliputi duniawi dan kerohanian (ukhrawi) serta diatur dalam hukum adat sepanjang belum ada campur tangan pemerintah. Dalam perkembangannya otonomi desa terjadi berbagai perubahan-perubahan.

Desa-desa asli yang telah ada sejak zaman dahulu kala, memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus (menyelenggarakan) rumah tangganya. Hak menyelenggarakan rumah tangga sendiri lazim disebut desa otonom. Tetapi otonomi desa tersebut berbeda dengan otonomi daerah yang diberikan kepada daerah provinsi, kabupaten dan kota. Perbedaan-perbedaannya antara lain terurai dalam tabel berikut:⁸³

⁸⁰ Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bandung: Alumni, 1976, hlm. 23.

⁸¹ Unang Sunardjo, *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung: Tarsito, 1984, hlm. 11.

⁸² Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 212.

⁸³ Dikutip dari Asyhar Hidayat, *Kedudukan dan Peranan Pemerintahan Asli (Desa dan Nagari) dalam Usaha Mencapai Tujuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Disertasi*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2006, hlm. 141.

Otonomi Desa	Otonomi Daerah
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sudah ada sejak zaman dahulu dan sulit diketahui kapan awalnya. 2. Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia). 3. Pada hakikatnya tumbuh di dalam masyarakat. 4. Pada awalnya, isi otonominya seakan-akan tak terbatas. 5. Isinya fleksibel, elastis. 6. Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat, diakui oleh pemerintah. 7. Aspek kewenangan mengatur semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah. 8. Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan. 9. Lebih bersifat nyata dan materil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20. 2. Konsepsinya berasal dari hukum barat. 3. Didistribusikan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah berdasarkan prinsip desentralisasi. 4. Isinya terbatas, diatur dengan ketentuan perundang-undangan. 5. Isinya relatif tidak berubah. 6. Diserahkan secara formil oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan atau undang-undang/peraturan pemerintah. 7. Aspek kewenangan mengatur semakin meningkat. 8. Sama bobotnya, baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah pedesaan. 9. Lebih bersifat formal.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut:⁸⁴

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Saat ini, pengaturan mengenai desa diatur dengan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan desa yang secara nyata mengakui otonomi desa dimana otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Selain itu, terjadi perubahan dalam aspek pemerintahan desa. Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur Legislatif. Pengaturan inilah yang tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD.

Pengaturan mengenai desa kembali mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan mengenai desa sudah dipisahkan dan tidak lagi diatur dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 yaitu diatur dengan Undang-Undang Nomor 6

⁸⁴ Taliziduhu Ndraha, 1997, hlm. 12

Tahun 2014 tentang Desa (Undang-Undang Desa). Dalam hal kewenangan secara prinsipil tidak ada perubahan yang mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan desa. Sama halnya dengan peraturan sebelumnya, Undang-Undang Desa mendefinisikan desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 meguraikan Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Terkait dengan kewenangan Deesa dalam Pasal 19 disebutkan Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan mendasar tampak dalam aspek sistem pemerintahan baik pemerintahan desa maupun terkait hubungannya dengan hierarkhis pemerintahan di atasnya. Menurut Undang-Undang Desa, Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Untuk

meningkatkan pelayanan di dalam Undang-Undang Desa ditegaskan bahwa sekretaris desa akan diisi oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Berdasarkan Undang-Undang Desa, desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa harus memenuhi beberapa syarat, diantaranya jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat, serta sarana dan prasarana pemerintahan. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Sementara itu, disisi lain desa juga dapat diubah statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat.

B. Otonomi Gampong

Gampong merupakan kekhususan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki berbagai kewenangan dalam rangka pelaksanaan keistimewaan dan kekhususan di Aceh. Terkait dengan dengan kewenangan gampong diatur dalam qanun kabupaten/kota sebagai perintah Pasal 117 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006.

Berbicara gampong untuk daerah lain ada yang disebut dengan desa. Gampong merupakan suatu pemerintahan asli, artinya suatu bentuk pemerintahan yang tumbuh dari masyarakat itu sendiri, bukan tiruan atau mencontoh dari yang lain. Sehubungan dengan hal tersebut Muhammad Yamin mengatakan:

Negara Indonesia disusun tidak dengan meminjam atau meniru negara lain, dan bukan pula suatu salinan dari pada jiwa atau peradaban bangsa lain, melainkan semata-mata suatu kelengkapan yang menyempurnakan kehidupan bangsa yang hidup berjiwa di tengah-tengah rakyat dan tumpah darah yang menjadi ruangan hidup kita sejak purbakala,....Tetapi yang perlu ditegaskan

disini bahwa desa-desa, negeri-negeri, marga-marga dan lainnya tetaplah menjadi kaki pemerintahan Republik Indonesia.⁸⁵

Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia merupakan *eenheidsstaat*. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula kedalam daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi. Dalam wilayah Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti Desa (Jawa dan Bali), Nagari (Minangkabau), Dusun dan Marga (Palembang) dan lain-lain. Termasuk ke dalam kategori tersebut adalah gampong di Aceh.

Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut, dan segala peraturan negara yang berhubungan dengan daerah-daerah itu akan memperhatikan hak asal-usul daerah tersebut. Ketentuan Penjelasan dalam UUD 1945 tersebut, sejalan dengan sistem pemerintahan menurut hukum adat di Indonesia pada umumnya dan di Aceh khususnya.

Gampong merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah sendiri, mempunyai hak memilih kepala wilayah, berhak atas harta dan sumber keuangan serta berhak mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.⁸⁶ *Gampong* dipimpin oleh *keuchik* sebagai kepala *gampong*.

Ditinjau dari politik pemerintahan, dimasukkan kembali mukim dan *gampong* sebagai satu kesatuan dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh memiliki makna penting. Sebagai salah satu bentuk pemerintahan daerah, sebagaimana desa (*gampong*) sudah semestinya mendapat segala status dan kedudukan, beserta berbagai unsur pemerintahan daerah seperti provinsi, kabupaten/kota, demikian juga halnya dengan mukim di Aceh. Untuk menghindari salah pengertian, yang dimaksudkan memiliki status dan

⁸⁵ Dikutip dalam Saafroedin Bahar (et.al.), Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Jakarta: SETNEG RI, 1992, hlm. 231.

⁸⁶ Marjasin (et.al.), *Lembaga-Lembaga Adat di Pedesaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*, Hasil Penelitian Kerjasama Ditjen Bandes, Universitas Syiah Kuala dan APDN Banda Aceh, Pusat Penelitian Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 1991, hlm 20.

kedudukan seperti provinsi, kabupaten atau kota, adalah status dan kedudukan hukum.⁸⁷

Gampong juga dibentuk pada masa kerajaan Aceh, yang merupakan bentuk teritorial dan susunan terendah dalam susunan pemerintahan di Aceh. Pada masa itu sebuah *gampong* terdiri dari kelompok rumah-rumah yang berdekatan letaknya dan dipimpin oleh seorang *keuchik* (kepala kampong) serta dibantu oleh seorang yang mahir dalam bidang keagamaan yang disebut dengan *teungku meunasah* atau sering juga disebut dengan *teungku Imuem*.⁸⁸

Selain *keuchik* dan *Imuem meunasah* juga dikenal lembaga lain yang disebut dengan *Ureung tuha* (golongan orang tua *gampong* yang disegani dan berpengalaman di *gampong* atau orang tua sebagai representasi dari masyarakat *gampong*). Antara *keuchik* dan *imuem meunasah* sering diibaratkan sebagai ayah dan ibu atau sering disebutkan kepemimpinan *gampong* yang dilakukan oleh *keuchik* dan *imuem meunasah* merupakan *dwi tunggal*.⁸⁹

Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 menjelaskan *gampong* atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah mukim atau nama lain yang menempati wilayah tertentu, yang dipimpin oleh *keuchik* atau nama lain dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Definisi yang berbeda dijelaskan dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan *gampong* atau nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh *keuchik* atau nama lain yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tersebut tidak disebutkan lagi sebagai “organisasi pemerintahan”. Lebih lanjut Pasal 114 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 menyebutkan dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk mukim

⁸⁷ Bagir Manan, *MenyongsongOp. Cit.*, hlm. 159.

⁸⁸ Mukhlis, Fungsi dan Kedudukan Mukim sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, *Disertasi*, Bandung: Program Doktor FH Unpad, 2014, hlm. 341

⁸⁹ *Ibid.*

yang terdiri atas beberapa *gampong*. Pasal 115 (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk *gampong* atau nama lain.

Sejalan dengan perkembangan tersebut, kepada Aceh telah diberikan otonomi khusus sebagaimana telah di uraikan di atas, Aceh telah diberikan peluang kepada Pemerintah Daerah untuk membangun daerahnya. Selain Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota diatur pula adanya satuan masyarakat hukum adat sepanjang hal itu masih ada, satuan masyarakat hukum adat tersebut mempunyai teritorial yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.⁹⁰ Berkaitan dengan masyarakat adat tersebut mengacu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, maka ditetapkan *Qanun* Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan *Gampong*.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Pemerintah Aceh telah menetapkan *Qanun* Nomor 4 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian *Keuchik* di Aceh yang mencabut sebagian ketentuan yang diatur dalam *Qanun* Nomor 5 Tahun 2003.⁹¹ Sedangkan pengaturan mengenai kedudukan dan fungsinya akan diatur dalam *qanun* kabupaten/kota, sebagaimana Pasal 117 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006 disebutkan: "ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, fungsi, pembiayaan, organisasi dan perangkat pemerintahan *gampong* atau nama lain diatur dengan *qanun* kabupaten/kota".

Struktur organisasi Pemerintahan Aceh, *gampong* sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat terutama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. *Gampong* mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat dan meningkatkan pelaksanaan Syari'at Islam.

⁹⁰ Dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 lama, yang disebut dengan satuan masyarakat hukum adat disebut dengan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, *Gampong* dan Mukim di Aceh dan sebagainya, daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

⁹¹ Pasal 51 *Qanun* Nomor 4 Tahun 2009 menyebutkan dengan berlakunya *Qanun* ini maka *Qanun* Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan *Gampong* dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sepanjang telah diatur dalam *Qanun* kabupaten/kota tentang pemerintahan *gampong*

Berdasarkan hal tersebut, maka *gampong* merupakan pemerintahan bawahan dari mukim. Mukim merupakan gabungan beberapa *gampong*. *Gampong* juga sering disebutkan dengan istilah *meunasah*. *Meunasah* ada dalam setiap *gampong* sebagai tempat beribadah/shalat, balai musyawarah, tadarus Alquran, maulid Nabi, pengajian, juga sebagai tempat menyerahkan zakat fithrah pada hari raya puasa (Idul Fitri), tempat menyembelih qurban pada hari raya haji (Idul Adha), tempat mengadakan perdamaian apabila terjadi sengketa antara anggota kampung itu, tempat bermusyawarah dalam segala urusan, dan masih banyak lagi fungsinya, bahkan *meunasah* bagi pemuda *gampong* difungsikan sebagai tempat istirahat dan tidur malam. *Meunasah* juga dipergunakan sebagai tempat menampung para musafir untuk bermalam. Tanggung jawab *meunasah* diserahkan kepada *teungku meunasah*. Pada saat konflik Aceh peranan *meunasah* tidak berjalan lagi secara maksimal seperti tersebut di atas.

Adanya *meunasah* menggambarkan bahwa pemerintahan *gampong* merupakan perpaduan antara hukum dan agama. Fungsi *meunasah* tidak hanya sebagai tempat beribadah tetapi juga sebagai pusat kegiatan sosial dan tempat musyawarah *gampong*.

“Daerah yang terkecil di Aceh disebut *Gampong* (Kampung). *Gampong* dikepalai oleh dua orang, ibarat rumah tangga dikepalai oleh ayah dan ibu. *Keuchik* dalam *gampong*, ibarat ayah dalam rumah tangga, dan *Imum Meunasah* merupakan ibu dalam rumah tangga. Sebagai dalam rumah tangga ada pembagian pekerjaan antara ayah dan ibu demikian pula halnya di *gampong* ada pembagian pekerjaan antara *Keuchik* dan *Imum Meunasah*, di samping ada pula hal-hal yang dikerjakan bersama oleh mereka berdua urusan pemerintahan dikerjakan oleh *Keuchik* dan urusan keagamaan dikerjakan oleh *Imum Meunasah*. Kalau ada persengketaan antara warga *gampong* yang bersangkutan maka tugas untuk mendamaikan antara kedua belah pihak yang bersengketa adalah tugas bersama antara *Keuchik* dan *Teungku Imum Meunasah* ditambah dengan empat orang lainnya yang disebut *Tuha Peuet* (empat orang orang-orang tua) yang dipilih diantara warga *gampong* itu yang dipandang mempunyai pengaruh. *Teungku Imum* dipilih seorang yang mempunyai pengetahuan agama sekedarnya, sehingga ia dapat mengajar

membaca Qur'an dan pengetahuan agama praktis lainnya. Oleh karena itu, bolehlah disebut bahwa Teungku Imum itu merupakan ulama kecil yang bertugas di tiap-tiap *gampong*".⁹²

Pemerintahan *Gampong* memiliki peran yang cukup strategis dalam penataan kelembagaan *gampong* yang sesuai dengan kondisi daerah setempat, memperjelas kewenangan *gampong*, peningkatan kualitas aparatur *gampong*, pemberdayaan masyarakat, peningkatan sarana dan prasarana serta mengupayakan alokasi dana *gampong*.

Gampong di Aceh di masa konflik mengalami tekanan luar biasa, baik masa Daerah Operasi Militer (DOM 1989-1998) maupun masa Darurat Militer (2003-2004) telah membuat kelembagaan *gampong* yang ada praktis lumpuh, stuktur kelembagaan yang ada tidak berfungsi, kecuali yang bertahan hanya *keuchik*, akibatnya segala urusan *gampong* bertumpu pada diri *keuchik*.

Berdasarkan Pasal 114 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 menyebutkan Pemerintahan *gampong* terdiri atas *keuchik* dan badan permusyawaratan *gampong* yang disebut *tuha peuet* atau nama lain. Berkaitan dengan lembaga *tuha peut* untuk daerah lain disebut dengan istilah Badan Perwakilan Desa (BPD).⁹³ Sementara Pasal 1 angka 18 *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat menyebutkan *tuha peut gampong* atau nama lain adalah unsur pemerintahan *gampong* yang berfungsi sebagai badan permusyawaratan *gampong*. *Tuha peut* juga digolongkan sebagai salah satu dari lembaga adat. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 98 UU No. 11 Tahun 2006.

Kedua lembaga ini mempunyai keterkaitan yang lebih erat dalam menjalankan roda pemerintahan *gampong* akan tetapi peranan *keuchik* lebih dominan karena banyak kebijakan dan keputusan yang langsung diputuskan tanpa meminta persetujuan dari *tuha peut*. Misalnya dalam hal melaksanakan pembangunan *gampong*, sebenarnya *keuchik* terlebih dahulu harus

⁹² Mattulada (et.al.), *Agama dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Rajawali, 1983, hlm. 15.

⁹³ Pasal 1 angka 8 PP No. 72 Tahun 2005 disebutkan Badan Permasyarakatan Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disingkat BPD, adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

mengadakan musyawarah dengan anggota *tuha peut*, begitu juga dengan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan *gampong*.

Mengenai alokasi dana *gampong* juga harus dijelaskan kepada masyarakat, baik menyangkut pengeluaran maupun penerimaan agar tidak timbul kecurigaan/anggapan yang tidak baik dalam masyarakat. Namun kenyataannya pertanggung-jawaban inilah yang masih kurang dilakukan, sehingga akhirnya masyarakat cenderung menilai adanya penyelewengan dalam pengelolaan dana *gampong* serta ditambah lagi dengan pembentukan Badan Usaha Milik Gampong (BUMG).

Terkait dengan *tuha peut gampong*, bahwa *tuha peut gampong* adalah unsur pemerintahan *gampong* yang berfungsi sebagai badan permusyawaratan *gampong*. Adapun tugas lembaga tersebut sebagaimana di sebutkan dalam Pasal 18 *Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2009* menyebutkan bahwa *tuha peut gampong* atau nama lain mempunyai tugas: membahas dan menyetujui anggaran pendapatan dan belanja *gampong* atau nama lain; membahas dan menyetujui *Qanun gampong* atau nama lain; mengawasi pelaksanaan pemerintahan *gampong* atau nama lain; menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan *gampong* atau nama lain; merumuskan kebijakan *gampong* atau nama lain bersama *keuchik* atau nama lain; memberi nasehat dan pendapat kepada *keuchik* atau nama lain baik diminta maupun tidak diminta; dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat bersama pemangku adat.

Selain *keuchik* dan *tuha peut gampong* terdapat juga sebuah lembaga lain dalam *gampong* yaitu *imeum meunasah*. *Imum meunasah* adalah orang yang memimpin kegiatan masyarakat di *gampong* yang berkenaan dengan bidang agama Islam, pelaksanaan dan penegakan syari'at Islam. *Imeum Meunasah* atau nama lain mempunyai tugas: memimpin, mengkoordinasikan kegiatan peribadatan, pendidikan serta pelaksanaan Syari'at Islam dalam kehidupan masyarakat; mengurus, menyelenggarakan dan memimpin seluruh kegiatan yang berkenaan dengan pemeliharaan dan pemakmuran *meunasah* atau nama lain; memberi nasehat dan pendapat kepada *keuchik* atau nama

lain baik diminta maupun tidak diminta; menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat bersama pemangku adat; dan menjaga dan memelihara nilai-nilai adat, agar tidak bertentangan dengan Syari'at Islam.

Secara vertikal *gampong* merupakan lembaga pemeritahan terendah di Aceh. Kedudukan *gampong* berada di bawah mukim, dalam hal pemerintah pelaksanaan pemerintah mukim dijalankan oleh *imuem mukim*, sedangkan *gampong* dalam menjalankan pemerintah dijalankan oleh *keuchik*.

Pengaturan *gampong* dalam peraturan perundang-undangan merupakan penjelmaan dari negara hukum, sehingga *gampong* mendapatkan kejelasan dan kepastian hukum (legalitas) dalam menjalankan fungsi dan kedudukannya di dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia khususnya di Aceh. Pengaturan *gampong* merupakan konsepsi prismatik dalam pembentukan hukum sejalan dengan pandangan Eugen Ehrlich dalam aliran *sociological jurisprudence*, yang berbicara *living law* atau hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Keberadaan *gampong* ditinjau dari pandangan Ehrlich bahwa hukum positif yang baik dan efektif yaitu hukum yang sesuai dengan *living law* yakni yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. *Gampong* merupakan suatu lembaga atau persekutuan hukum yang sudah ada dalam masyarakat di Aceh. Pembentukan suatu hukum yang baik hendaknya diperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu dalam rangka perumusan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat, termasuk dalam pembentukan perundang-undangan berkaitan dengan *gampong*.

Soetardjo Kartohadikoesoemo, menyebutkan bahwa hak otonomi atau hak mengatur dan mengurus rumah tangga desa sebagai daerah hukum yang diatur dalam hukum adat, adalah kewenangan dan kewajiban tidak hanya yang bersangkutan dengan kepentingan keduniawian, akan tetapi juga yang bersangkutan dengan kepentingan kerohanian. Tidak hanya yang berkenaan dengan kepentingan pemerintahan (kenegaraan), akan tetapi juga berkenaan

kepentingan penduduk perseorangan. Teranglah bahwa isi otonomi desa menurut hukum adat adalah sangat luas.⁹⁴

Berdasarkan pandangan tersebut di atas bahwa gampong merupakan pemerintahan tingkat terbawah yang mempunyai hak otonomi sangat luas meliputi duniawi dan kerohanian/keagamaan (*ukhrawi*) serta diatur dalam hukum adat yang mengurus masalah keagamaan dan juga masalah pemerintahan di Aceh.

Pemahaman pemerintahan gampong yang mengikuti struktur kelembagaan pemerintahan modern dan rasional menimbulkan goncangan dari masyarakat, hal ini disebabkan warga desa yang masih rata-rata berpendidikan rendah dan berpikir sederhana dipaksakan menyelenggaraan sistem pemerintahan demokrasi modern. Selain itu sebagai penyelenggara pemerintahan gampong keuchiek dan tuha peuet gampong diharuskan menyusun Rancangan Pembagunan Jangka Menengah Gampong (RPJMG), Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Gampong (APBG) serta berbagai peraturan dalam gampong yang serupa qanun gampong menimbulkan permasalahan tersendiri, hal ini disebabkan masih terbatasnya sumber daya manusia dan tingkat pendidikan yang masih rendah.

Penyusunan dokumen perencanaan, *budgeting*, dan produk hukum masih sangat sulit dilaksanakan, jangankan gampong pemerintahan kabupaten/kota saja masih mengalami kesulitan dalam penyusunannya meskipun mempunyai Bappeda, bagian hukum, dinas-dinas dan SDM yang berpendidikan tinggi. Selain itu beratnya tanggung jawab geuchiek yang harus menyusun laporan pertanggung jawaban serta pemahaman *legal drafting* yang harus juga dipahami oleh tuha peut masih menimbulkan berbagai tantangan, kepala daerah dan DPRD/DPRA/DPRK yang rata-rata berpendidikan dan dibantu staf ahli saja belum mampu membuat *legal drafting* yang benar, hal ini dapat dilihat banyak peraturan daerah yang dibuat tidak bermutu dan dibatalkan Kementerian dalam Negari.

⁹⁴ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Loc cit.*

Berdasarkan kenyataan di atas bahwa gampong di Aceh merupakan pemerintahan tingkat terbawah yang mempunyai hak otonomi sangat luas meliputi duniawi dan *ukhrawi* (keagamaan) yang tidak hanya diatur dalam peraturan perundang-undangan tetapi juga diatur dalam hukum adat dalam mengurus masalah keagamaan dan juga masalah pemerintahan di Aceh.

BAB V MUKIM DAN PERKEMBANGANNYA DI ACEH

C. Istilah dan Sejarah Mukim

Keberadaan Mukim di Aceh mengalami pasang surut dan sejarah panjang dari masa ke masa, dimulai pada masa kesultanaan Aceh, pemerintahan Belanda, pemerintahan Jepang, awal kemerdekaan, orde lama, orde baru, orde reformasi hingga saat ini. Saat ini mukim merupakan salah satu keistimewaan dan kekhususan yang dimiliki Provinsi Aceh yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menyebutkan bahwa Daerah Aceh dibagi atas kabupaten/kota, Kabupaten/kota dibagi atas kecamatan, kecamatan dibagi atas mukim, mukim dibagi atas kelurahan dan gampong.⁹⁵ Berdasarkan ketentuan tersebut, susunan lembaga pemerintahan di Aceh meliputi propinsi, kabupaten/kota, kecamatan, mukim dan gampong.⁹⁶

Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, mukim tidak lagi mendapat pengakuan dari pemerintah dan tidak lagi berkedudukan sebagai unit pemerintahan dalam struktur pemerintahan di Aceh. Namun di daerah pedalaman atau pedesaan keberadaan mukim masih tetap dipertahankan oleh masyarakatnya, meskipun kedudukannya dalam hukum nasional menjadi melemah.⁹⁷

Mukim secara konseptual merupakan sebagai salah satu pelaksana pemerintahan dan adat di Aceh. pembaharuan Mukim masih terbatas pada susunan organisasi pemerintahan. Untuk mengembalikan mukim sebagai

⁹⁵ Adapun kelurahan di Aceh sudah tidak dikenal yang dihapus berdasarkan Pasal 267 UU No. 11 Tahun 2006 yaitu dihapus dengan qanun kabupaten/kota.

⁹⁶ sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi DI Aceh sebagai Provinsi NAD.

⁹⁷ Teuku Djuned (et.al.), *Pemerintahan Mukim Masa Kini, Laporan Penelitian*, Banda Aceh: Pusat Studi Hukum Adat Universitas Syiah Kuala, Darussalam, 2006, hlm. 38.

lembaga pemerintahan khas di Aceh, diperlukan sebuah upaya yang perlu dilakukan dalam memperjuangkan dan sekaligus revitalisasi keberadaan mukim.

Istilah Mukim berasal dari bahasa Arab yaitu *muqim* yang berarti penduduk suatu tempat atau tempat tinggal. Mukim berarti “berkedudukan pada suatu tempat”. Oleh orang Aceh diterjemahkan sebagai suatu wilayah tempat menetap yang terdiri dari beberapa perkampungan.⁹⁸ Kamus Akbar Bahasa Arab menyebutkan *اقام - يقيم - مقيم* artinya (tinggal) di, lebih lanjut dijelaskan *مقيمون* artinya (orang) yang mukim.⁹⁹ Muhammad Yunus dalam kamus Arab-Indonesia mengartikan *مقيمون* adalah dihadapan orang banyak atau orang yang tinggal tetap.¹⁰⁰

Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan mukim adalah 1) orang yang tetap tinggal di Mekkah (lebih dari satu masa haji); penduduk tetap; 2) tempat tinggal; kediaman; 3) daerah (di lingkungan suatu mesjid); 4) kawasan.¹⁰¹ Kamus Aceh Indonesia mengartikan mukim adalah daerah lingkungan mesjid tempat orang bersembahyang Jum’at, daerah hukum pemerintahan di bawah seorang imeum, daerah yang berpemerintahan sendiri.¹⁰²

Istilah ini berkaitan erat dengan keyakinan orang Aceh yaitu Agama Islam. Mazhab Syafi’i yang dianut oleh hampir seluruh masyarakat Aceh, bahwa shalat Jumat baru dianggap sah apabila jumlah makmumnya sekurang-kurangnya 40 orang pria dewasa dan berpikiran sehat. Sementara jumlah penduduk pria dewasa di setiap gampong hampir tidak mencukupi jumlah tersebut. Apabila jumlahnya tidak cukup 40 orang, berarti Shalat Jum’at tidak dapat dilaksanakan. Oleh karenanya, dibentuk kumpulan gampong (federasi

⁹⁸ Snock Hugrange, *The Achehnese*, diterjemahkan Singarimbun (et.al.), *Aceh Dimata Kolonialis*, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985, hlm. 90.

⁹⁹ A. Thoha Husein Almujaheed dan A. Atho’illah Fathoni Alkhalil, *Kamus Akbar Bahasa Arab*, Jakarta: Gema Insani, 2013, hlm. 956.

¹⁰⁰ Muhammad Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung, 1989, hlm. 363.

¹⁰¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, 1995, hlm. 670.

¹⁰² Aboe Bakar (et.al.), *Kamus Aceh Indonesia 2, Seri M-Y*, Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985, hlm. 617.

gampong) yang disebut mukim sehingga dapat tercapai jumlah yang diisyaratkan itu.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Snouck Hurgronje bahwa perwilayahan mukim mempunyai asal muasal pada keperluan jumlah jamaah menyelenggarakan shalat Jumat sebagaimana ketentuan Mazhab Syafi'i yang merupakan mazhab yang dianut oleh orang Aceh. Senada dengan hal tersebut Anthony Reid juga mengatakan mukim pada awalnya adalah himpunan beberapa desa untuk mendukung sebuah mesjid yang dipimpin oleh seorang imam (bahasa Aceh Imuem).¹⁰³

Pendapat agak berbeda dikemukakan oleh Van Langen, yaitu dasar jumlah penduduk untuk setiap mukim pada mulanya ditetapkan 1.000 orang laki-laki yang siap tempur, tetapi karena alasan-alasan serupa sehingga dilakukan pembagian-pembagian kampong, maka hal itu dengan sendirinya berpengaruh pula bagi mukim.¹⁰⁴

Sekelompok *gampong* yang penduduknya bersembahyang jum'at dalam mesjid dan pada mulanya memiliki seribu orang siap tempur, dinamakan mukim yang diperintahkan oleh seorang kepala bergelar imeum, Mukim dapat dianggap sebagai kesatuan ketatanegaraan organisasi pemerintahan Aceh.¹⁰⁵ Lebih lanjut Van Langen menyebutkan:

“Menurut kronika-kronika Aceh, pembagian ketatanegaraan Aceh dalam bentuk mukim terjadi pada masa pemerintahan Iskandarmuda (1607-1636). Sebagai seorang raja Islam, baik selaku kepala urusan-urusan keduniawian maupun kerohanian, cepat-cepat ia menyadari, bahwa kerajaan Aceh sebagai negara Islam dapat diandalkan hanya dengan mempererat hubungan organisasi kerajaan. Jika pada masa itu kampong merupakan satu kesatuan masyarakat dalam susunan ketatanegaraan yang diperintah oleh seorang

¹⁰³ Anthony Reid, *The Contest for North Sumatra, the Netherlands and Britain 1858-1898*, Oxford University Press, 1969 kemudian diterjemahkan oleh Masri Maris, *Asal Mula Konflik Aceh, Dari Perebutan Pantai Timur Sumatera Hingga Akhir Kerajaan Aceh Ke-19*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, edisi kedua, 2007, hlm 3.

¹⁰⁴ K.F.H. Van Langen, *De Inrichting van het Atjehsche Staatbestuur onder het Sultanaat*, 'S-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1888, dialih bahasa (diterjemahkan) oleh Aboe Bakar, *Susunan Pemerintahan Aceh Semasa Kesultanan*, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi Informasi Aceh, 2001, hlm. 13.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm 24.

ketua dinamakan *keuchik*, maka Iskandarmuda menetapkan, bahwa tempat-tempat atau kampung-kampung yang penduduknya melakukan sembahyang Jum'at dalam mesjid yang sama merupakan daerah yang disebut mukim".¹⁰⁶

Aceh awalnya secara geopolitik, terbagai dari kerajaan-kerajaan kecil yang terpisah. Pada mulanya pemimpin dari sebuah *mukim* adalah seorang *imeum* (Imam) yang mengemban tugas sepenuhnya atau sebagian bersifat keagamaan dengan mengusahakan agar tegaknya *hukom* (syariat) dan terlaksananya kewajiban ibadah. Gelar *imeum* berkaitan erat dengan *meusigit* (Mesjid) serta ibadah yang berlangsung di dalamnya.¹⁰⁷ Rusdi Sufi menjelaskan bahwa:

"Bentuk teritorial yang lebih besar dari gampong yaitu Mukim. Mukim ini merupakan gabungan dari beberapa gampong yang letaknya berdekatan dan para penduduknya melakukan sembahyang bersama pada setiap hari jumat di sebuah mesjid. Pimpinan Mukim disebut Imuem Mukim. Imuem Mukim inilah bertindak sebagai pemimpin sembahyang pada setiap hari jumat di mesjid. Pada mula dibentuk setiap Mukim diharuskan sekurang-kurangnya mempunyai 1.000 (seribu) orang laki-laki yang dapat memegang senjata. Hal ini tentunya untuk tujuan politis, yaitu apabila terjadi peperangan dengan pihak luar agar mudah menghimpun tenaga-tenaga tempur. Dalam perkembangannya fungsi *Imuem Mukim* menjadi kepala pemerintahan dari sebuah Mukim. Dialah yang mengkoordinir kepala-kepala *kampong* atau *keuchiek-keuchiek*. Dengan berubahnya fungsi *Imuem Mukim* berubah pula nama panggilannya, yakni *Kepala Mukim*. Untuk Pengganti imam sembahyang yang pada hari jumat di sebuah mesjid, diserahkan kepada orang lain yang disebut *Imuem Mesjid*".¹⁰⁸

Hilman Hadikusuma mengatakan bahwa mukim ini merupakan kesatuan dari beberapa *gampong* (kampung) yang merupakan persekutuan bercorak keagamaan Islam.¹⁰⁹ Ali Hasjmy menambahkan mukim merupakan federasi dari gampong-gampong, yang mana satu mukim paling kurang terdiri dari

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 11.

¹⁰⁷ Singarimbun (et.al.), *Op. Cit.*, hlm. 91-93.

¹⁰⁸ Rusdi Sufi (et.al.), *Sejarah Kebudayaan Aceh*, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 2004, hlm. 14-15.

¹⁰⁹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Ketatanegaraan Adat*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 70.

delapan gampong. Federasi mukim dipimpin oleh seorang *Imeum* dan seorang *Kadli*. Pada tiap-tiap mukim didirikan paling kurang sebuah mesjid.¹¹⁰

Berpedoman pada naskah *Qanun Syara'* Kesultanan Aceh yang ditulis oleh Teungku di Mulek¹¹¹ pada 1270 Hijriah, atau pada masa berkuasanya Sultan Alauddin Mansyur Syah (mulai memerintah pada Tahun 1257 H), dapat disimpulkan bahwa keberadaan mukim sebagai persekutuan gampong-gampong di Aceh mulai mendapatkan penataan sebagaimana mestinya ketika berkuasanya Sultan Alauddin Johan Ali Ibrahim Mughayat Syah atau sekitar Tahun 913 Hijriah atau 1507 Masehi. Dalam Pasal bab kedua, ayat dua, nomor sepuluh dari *Qanun Syara'* Tahun 1270 Hijriah tersebut dinyatakan jumlah *gampong* atau *meunasah* dari sebuah mukim sebagai berikut:

“Bahwa diwajibkan oleh *Qanun Syara'* Kerajaan, atas sekalian *Geuchik-Geuchik* masing-masing *Gampong* beserta *Tuha Peut* dan Imam Rawatib, dengan wakil *Geuchik*, jumlah tujuh orang pada tiap-tiap gampong, berhak memilih Imam (Imeum) Mukim. Sebab karena tiap-tiap satu Mukim itu satu Mesjid Jum'at didirikan, dengan ijmak mufakat ulama Ahli Sunnah wal Jamaah. Maka tiap-tiap satu Mukim, ada lima Meunasah, dan ada yang tujuh Meunasah, dan ada yang delapan Meunasah, dan sekurang-kurangnya tiga Meunasah menurut '*uruf* tempatnya masing-masing”.¹¹²

Memperhatikan kandungan *Qanun Syara'* Kesultanan Aceh tersebut di atas, sebuah mukim paling tidak terdiri dari tiga gampong, lima gampong, tujuh hingga delapan gampong, dan bahkan dalam perkembangannya sekarang banyak mukim yang terdiri dari lebih dari delapan gampong. Mukim sudah sangat membudaya dalam masyarakat dan struktur pemerintahan dan hukum adat di Aceh.¹¹³

¹¹⁰ A. Hasjmy, *59 Tahun Aceh Merdeka di Bawah Pemerintahan Ratu*, Jakarta: Bulan Bintang, 1977, hlm. 133- 134.

¹¹¹ Teungku di Mulek adalah gelar dari Sayed Abdullah bin Ahmad Jamalullail, pada masa itu beliau menetap di Garut Keutapang Dua, Aceh Rayeuk. Lihat juga Abdullah Sani, *Nilai Sastera Kenegaraan dan Undang-Undang dalam Qanun Syara' Kerajaan Aceh dan Bustanus Salatin*, Malaysia: UKM Bangi-Malaysia, 2005, hlm. 95.

¹¹² *Ibid.*, hlm. 92.

¹¹³ T. Djuned (et.al.), Implementasi *Qanun* Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Mukim Terhadap Eksistensi Pemerintahan Mukim, *Laporan Penelitian*, Banda Aceh: Kerjasama Lembaga Penelitian Unsyiah dengan Satuan Kerja Penguatan Kelembagaan BRR NAD-NIAS, 2006, hlm. 6.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan bahwa kesatuan masyarakat dalam sebuah mukim terbentuk dengan *meusigit* (mesjid) sebagai pusat kehidupan sosial dan agama. Keberadaan mukim diantara para ahli sejarah belum ada kata sepakat kapan sebenarnya lembaga mukim ini lahir. Ada yang menduga bahwa gampong dan mukim lahir dikala pemerintahan Iskandar Muda dalam Tahun 1607-1636 M. Adapula yang mengatakan lembaga ini dibentuk pada saat pemerintahan sultanah Ratu Tadjul Alam Syafituddin Syah pada Tahun 1641-1676 M, selain itu ada lagi yang mengatakan gampong dan mukim ada pada saat pemerintahan Sultanah Nafiatuddin yang memerintah pada Tahun 1675-1677 M. Namun lembaga mukim ini sudah eksis sejak Kesultanan Aceh hingga saat ini masih ada dan diakui oleh masyarakat Aceh dan hanya fungsi dan kewenangannya saja yang mulai berbeda.

Berkaitan dengan hal tersebut pada awalnya mukim ditetapkan berdasarkan keberadaannya berkaitan dengan shalat jum'at yang merupakan aktivitas masyarakat terkait kepercayaan sebagai penganut agama Islam. Kemudian mukim merupakan suatu kebutuhan untuk memperkuat kerajaan Aceh. Oleh karena para pemuka agama merupakan tokoh yang cukup dihormati dan disegani oleh masyarakat pada masa itu, sehingga mukim ditetapkan sebagai salah satu level pemerintahan dalam kerajaan Aceh. Mukim dalam perkembangannya tidak lagi hanya sebatas intitusi yang mengurus masalah keagamaan tetapi juga terlibat dalam urusan administrasi pemerintahan.

Terjadinya perubahan sebutan *Imeum* menjadi *Imeum Mukim* dan lahirnya lembaga *Imeum Chik* atau *Imeum Mesjid* menunjukkan adanya proses evolusi dalam sistem kelembagaan pada tingkat mukim. Mulanya *Imeum* menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam bidang keagamaan, diantaranya mengatur dan mengurus kemakmuran mesjid serta masalah-masalah keagamaan lainnya.

Perkembangan kemudian ketika jumlah masyarakat dalam sebuah mukim semakin banyak dan hubungan antar gampong menjadi lebih kompleks, tentu saja diperlukan adanya lembaga atau pemimpin yang dapat mengkoordinir gampong-gampong dalam lingkup sebuah Mesjid tersebut. Dari

perkembangan dinamika sosial tersebut, *Imeum* yang sudah mendapatkan legalitas dari masyarakat sebagai pemimpin umat yang bersifat spiritual dan ukhrawi, kemudian diangkat menjadi pemimpin adat yang bersifat duniawi. Untuk mengurus hal-hal yang bersifat keagamaan (*Hukom*) yang sebelumnya diurus oleh *Imeum*, dibentuk lembaga baru yang disebut dengan *Imeum Meusigit* atau *Imeum Chik*. Pada masa Kesultanan Aceh, jabatan *Imeum Chik* disebut juga sebagai *Kadhi Mukim*.¹¹⁴

Penggunaan istilah mukim, bukan merujuk kepada gelar atau nama jabatan. Akan tetapi merupakan sebutan untuk sebuah wilayah, sekaligus sebagai lembaga. Sedangkan pemimpin dari sebuah wilayah mukim disebut dengan *imuem mukim*.

D. Eksistensi Mukim pada Masa Kesultanan Aceh

Puncak kemajuan kebudayaan Islam dalam arti yang sesungguhnya berlangsung selama abad ke-17, terutama pada waktu Kerajaan Aceh Darussalam diperintah oleh Sultan Iskandar Muda (1607-1636), Sultan Iskandar Thani (1636-1641) dan Sultanah Syafiatuddin (1641-1675) sebagaimana disebutkan di atas, pada masa itu pusat-pusat pengembangan kebudayaan Islam tersebar di seluruh kerajaan, seperti *Meunasah* pada tingkat *Gampong* (wilayah terkecil yang diperintah oleh seorang *Keuchiek*), Masjid dan Dayah pada tingkat *Mukim* (gabungan beberapa *gampong* diperintah oleh *Imum Mukim*), *Nanggroe* (gabungan beberapa mukim diperintah oleh seorang *Ulèebalang*), *Sagi* (gabungan beberapa *nanggroe* diperintah oleh *Panglima Sagi*) dan terutama sekali di ibu-kota kerajaan Bandar Aceh Darussalam.¹¹⁵

Kesatuan *gampong* yang berada dalam lingkungan sebuah mesjid, merupakan awal dari pembentukan lembaga pemerintahan mukim di Aceh (istilah mukim yang berarti, tempat tinggal, berasal dari bahasa Arab sebagaimana telah disebutkan di atas). Kepala pemerintah mukim disebut *Imum Mukim*; dan kemudian setelah Islam menggantikan agama Hindu-Budha

¹¹⁴ A. Hasjmy, *59 Tahun.....Op. Cit.*, hlm. 134.

¹¹⁵ Zakaria Akmad (et.al.), *Sejarah Pendidikan Daerah istimewa Aceh*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, 1984, hlm. 3.

sebagai kedudukan politik di daerah Aceh, mukim itu menjadi bagian dari struktur pemerintah kerajaan-kerajaan Islam yang mulai bermunculan di sana.¹¹⁶

Susunan pemerintahan pada masa Kesultanan Aceh dalam dikenal ada lima tingkatan pemerintahan yaitu Kerajaan Aceh Darussalam, selain dari Pemerintah Pusat, juga terdiri dari wilayah-wilayah sampai pada tingkat paling rendah,¹¹⁷ yang susunannya sebagai berikut:

b. Pemerintahan Gampong.

Tingkat pemerintahan terendah, yaitu *gampong* atau *kampung* (Pemerintahan Desa). Pimpinan *gampong* terdiri dari *Keuchik* dan *Teungku Meunasah*, yang dibantu oleh *Tuha Peut*. *Teungku Meunasah* disebut juga Imam Rawatib.¹¹⁸ Bentuk teritorial yang terkecil dari susunan pemerintahan kerajaan Aceh adalah *gampong* (kampung) yang dikepalai oleh seorang *Keucik*.¹¹⁹

Sebuah *gampong* terdiri atas beberapa kelompok rumah yang mempunyai tempat ibadah sendiri yang disebut *Meunasah*. *Keuchiek* dalam memerintah *gampong* dibantu pula oleh pejabat keagamaan yang disebut *Teungku Meunasah* dan para orang tua kampung yang disebut *Ureung Tuha*. Senada dengan hal tersebut T. Alibasyah Talsya juga mengemukakan:

“Pemerintahan *Gampông* merupakan tingkat pemerintahan jang terendah, jang dipimpin oleh seorang *Keutjhik* dan dibantu oleh sebuah badan penasehat jang terdiri dari 4 orang dan dinamakan *TUHA PEUET*. Untuk urusan keagamaan dipimpin oleh seorang *Teungku Meunasah*. Dalam segala urusan masyarakat, keagamaan, pemerintahan di *gampông* selalu dijalankan atas dasar saling pengertian antara *Keutjhik* dan *Teungku*

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 14

¹¹⁷ Ali Hasjmy, *59 Tahun....Op.Cit.*, hlm 133-134.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Istilah yang digunakan menggunakan berbagai macam ejaan misalnya *Geusyiek*, *keuchiek*, *keucik*, *keutjiek*, *keusyik*, sebutan tersebut sesuai dengan logat (gaya bahasa) daerah masing-masing yang satu dengan yang lain berbeda. Istilah tersebut untuk daerah lain disamakan dengan kepala desa namun UU No. 11 Tahun 2006 menyebutkan dengan istilah *Keuchik*. Demikian juga dengan istilah *gampong* (desa). *Imuem meunasah* sering juga disebut dengan istilah *teungku Imuem*, sedangkan *ureung tuha* kemudian diterjemahkan menjadi *Tuha Peuet Gampong* (saat ini sejenis Dewan Perwakilan Desa untuk daerah lain di Indonesia).

Meunasah. Oleh rakjat kedua mereka dianggap sebagai bapak dan ibu dari keluarga *gampông*.¹²⁰

Snouck Hurgrunje menyatakan *the smallest territorial unit is the gampong (Malay kampung) or village*,¹²¹ (gampong itu merupakan satuan territorial terkecil).

Hubungan antara unsur adat dan agama dalam mengelola unit territorial di Aceh yang disebut gampong dapat dilihat dengan jelas. *Teungku meunasah* merupakan unsur agama adalah pejabat yang mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah keagamaan (hukum) dalam suatu gampong, sedangkan *geuchiek* adalah pejabat yang mewakili adat (pemerintahan).

c. Pemerintahan Mukim.

Mukim merupakan federasi dari gampong-gampong yang letaknya berdekatan, yang mana satu mukim terdiri dari beberapa gampong. Federasi mukim dipimpin oleh seorang *Imeum* dan seorang *Kadli*. Pada tiap-tiap mukim didirikan paling kurang sebuah mesjid.¹²²

Gampong-gampong yang letaknya berdekatan dan yang penduduknya melakukan ibadah bersama pada setiap hari Jum'at di sebuah Mesjid, merupakan suatu kekuasaan wilayah pula yang diberi nama mukim. yang memegang pimpinan mukim disebut *Imeum Mukim*. Dialah yang bertindak sebagai *Imeum* (imam) sembahyang pada setiap hari Jum'at yang diikuti sekurang-kurangnya oleh 40 orang laki-laki dewasa.

Berubahnya fungsi *Imeum Mukim*, berubah pula nama panggilannya yakni *kepala mukim*. Untuk pengganti sebagai imam sembahyang pada setiap hari Jum'at di sebuah mesjid, diserahkan kepada orang lain yang disebut *Imeum Mesjid* (imam mesjid). Senada dengan pendapat tersebut T. Alibasjah Talsya mengatakan:

¹²⁰ T. Alibasjah Talsya, *10 Tahun Daerah Istimewa Atjeh*, Banda Atjeh: Pustaka Putroë Tjandèn, 1969, hlm. 23.

¹²¹ Snouck Hurgrunje, *The Achehnese Vol I*, Leyden, 1906, hlm. 56.

¹²² Ali Hasjmy, *Loc.cit.*

“Mukim meliputi beberapa *Gampông* dan dipimpin oleh *Imeuem* Rakjat, jang dalam masa pemerintahan Sulthan Iskandarmuda dinamakan *Imeuem sadja*, disebut Mukim. Dalam mendjalankan urusan keagamaan *Imeuem* dibantu oleh seorang Ulama atau *Imeuem Mesdjid*. Pada tingkat Mukim djuga terdapat badan penasehat jang disebut *Tuha Peuet*”.¹²³

Aceh Besar dan di Pidie wilayah para *uleebalang* terdiri dari beberapa *mukim*. Mereka dibantu oleh *imum mukim* yang mengkoordinasi beberapa buah kampung (*gampong*) di dalam suatu mukim dan *imum mukim* ini merupakan penghubung antara *gampong-gampong* dengan *uleebalang*.¹²⁴

d. Pemerintahan *Uleebalang* (*Nanggroe*)

Bentuk wilayah kekuasaan yang lebih besar daripada mukim yang disebut *Nanggroe* (Negeri). Di Aceh Inti (*Aceh Proper*), *Nanggroe* adalah gabungan dari beberapa buah mukim yang dikepalai oleh seorang *uleebalang*.¹²⁵ Pemerintahan *uleebalang* merupakan pemerintahan tingkat ketiga yang dipimpin oleh seorang *Uleebalang*. Kepala dari mukim-mukim (federasi/gabungan) mukim ini yang mendapat gelar *Uleebalang*. Di luar daerah Aceh Inti, yaitu di daerah-daerah yang termasuk dalam kekuasaan kerajaan Aceh, statusnya juga disamakan dengan *Nanggroe* seperti di Aceh Inti.¹²⁶

Pemerintahan kerajaan Aceh dijalankan yang dibantu oleh suatu Majelis Penasehat yang terdiri dari cerdik-pandai, alim-ulama dan *ureung-ureung patot* (orang-orang patut). Kecuali dalam soal yang kecil, ia selalu harus mendengarkan pendapat dan nasehat Majelis Penasehat

¹²³ T. Alibasjah Talsya, *Loc.cit.*

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 40.

¹²⁵ *Uleebalang* berarti selain sebagai pimpinan ketenteraan, juga sebagai pemimpin dalam suatu daerah yang ditunjuk oleh Sultan Aceh. Menurut C. Snouck Hurgronje, asal mula *Uleebalang* di Aceh adalah ketika salah seorang Sultan Aceh memberikan gelar tersebut kepada seorang penguasa di suatu tempat, karena ingin membalas jasa atas pengabdianya kepada Sultan Aceh. Kepada penguasa itu diberi kepercayaan sebagai pimpinan ketenteraan di daerahnya. Tapi kemudian penguasa itu berusaha memonopoli kekuasaan di daerahnya itu. Lihat C. Snoeck Hurgronje. *De Atjehers...Op.Cit.*, hlm. 4. A.Hasjmy menerjemahkan *Uleebalang* (*Ule*=kepala, *balang*-batalyon; jadi *Uleebalang*= Komandan Batalyon. A. Hasjmy, *Semangat Merdeka*, Jakarta: Bulan Bintang, 1985., hlm.19.

¹²⁶ Zakaria Ahmad, *Sekitar Kerajaan Atjeh Dalam Tahun 1550-1675*, Medan-Monora, 1972, hlm. 89.

sebelum sesuatu keputusan diambil dan dijalankan. Selain menjadi Kepala Kepolisian dalam wilayahnya, *Uleebalang* juga menjadi Ketua Pengadilan (Pengadilan *Uleebalang*), dengan seorang *Kadli* sebagai wakilnya dan beberapa orang Ulama dan cerdik-pandai sebagai anggota. Perkara-perkara yang diadili terutama pada tingkat banding.

Ali Hasjmy menyebutkan dengan istilah *Nanggrou*, Daerah *Nanggrou* (Negeri) kira-kira sama dengan kecamatan sekarang. *Nanggrou* dipimpin oleh seorang *Uleebalang* (*Hulubalang*) dan seorang *Kadli Nanggrou*.¹²⁷

Para *uleebalang* menerima kekuasaan langsung dari Sultan Aceh. Di daerah kekuasaannya mereka memerintah secara turun temurun. Namun sewaktu akan memangku jabatan sebagai pimpinan di daerahnya, maka mereka harus disyahkan pengangkatannya oleh Sultan Aceh. Di dalam surat pengangkatan itu harus dibubuhi cap stempel kerajaan Aceh, yang disebut *Cap Sikureung* (Cap Sembilan) atau disebut juga *cap halilintar*.

Tugas *uleebalang* adalah memimpin *Nanggroe-nya* dan mengkoordinasi tenaga-tenaga tempur dari daerah kekuasaannya bila ada peperangan. Selain itu juga menjalankan instruksi-instruksi dari Sultan, menyediakan tentara dan perbekalan perang bila dibutuhkan oleh pemerintah pusat dan membayar upeti kepada Sultan Aceh. Meskipun demikian *uleebalang* masih merupakan pemimpin-pemimpin yang sangat berkuasa di daerah mereka sendiri. Mereka masih tetap sebagai pemimpin-pemimpin yang merdeka di daerahnya dan bebas melakukan apa saja terhadap kawula di daerahnya. Misalnya dalam hal pengadilan dan menjatuhkan hukuman.

e. Pemerintahan Panglima Sagou

Wilayah Aceh Besar dibentuk tiga buah federasi yang bernama *sagou*, yang di bawah masing-masing *sagou* terdapat beberapa buah *nanggrou* (negeri). Tiap-tiap *sagou* (*sagi*) dipimpin oleh seorang *panglima sagou* dan seorang *kadli sagou*.¹²⁸

¹²⁷ Ali Hasjmy, *Loc.cit.*

¹²⁸ *Ibid.*

Berdasarkan tradisi, pada saat Kerajaan Aceh berada di bawah Sultan Nurul Alam Nakiatuddin Syah (1675-1678), *Aceh Inti* dibagi menjadi *lhee sagou* (tiga-sagi). Tiap *sagi* terdiri dari sejumlah mukim. Berdasarkan jumlah Mukim-mukim yang disatukan, maka ketiga *sagi* ini adalah *sagi XXII Mukim*, *Sagi XXV Mukim* dan *sagi XXVI Mukim*. Jabatan *panglima sagou* atau *panglima sagi* hanya terdapat di Aceh Besar saja dan diadakan semenjak pemerintahan Ratu Nurul Alam (1675-1678), yaitu: *Panglima Sagou XXIV Mukim*, *Panglima Sagou XXV Mukim*, *Panglima Sagou XXII Mukim*.

Berbeda dengan di tempat-tempat lain, di Aceh Besar negeri-negeri ini membentuk federasi yang dinamakan *sagi*. Yang mempunyai pengaruh terbesar di antara *uleebalang* itulah yang diangkat sebagai ketua federasi dengan gelar *panglima sagi* dengan kekuasaan menjalankan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan bersama saja, sedangkan *uleebalang-uleebalang* yang lain tetap memerintah negerinya masing-masing sebagaimana biasa tanpa intervensi dari mana pun juga.¹²⁹

f. Pemerintah Pusat (Tingkat Keradjaan/Kerajaan Aceh Darussalam)

Tingkat tertinggi dalam struktur pemerintahan kerajaan Aceh adalah pemerintahan pusat, yang berkedudukan di Ibukota Kerajaan. Kepala pemerintahan pusat adalah Sultan. Sultan dalam mengendalikan pemerintahannya dibantu oleh beberapa pembantu yang membawahi bidang masing-masing.

Masa Sultan Iskandar Muda dalam menjalankan pemerintahan telah disusun suatu Undang-Undang Dasar. A Hasjmy menyebutkan:

“Masa pemerintahan Sulthan Iskandar Muda Meukuta Alam, telah disusun sebuah undang-undang dasar kerajaan, sebagai penyempurnaan terhadap peraturan-peraturan yang telah dibuat sebelumnya, yang dinamakan *Kanun Meukuta Alam*, atau disebutkan juga *Adat Meukuta Alam* dan kadang-kadang disebut juga *Adat Aceh*. Dalam *Kanun Meukuta Alam* ini, diatur segala hal ihwal yang berhubungan dengan negara secara dasarnya saja, baik yang mengenai dengan dasar negara, sistem pemerintahan, pembahagian kekuasaan

¹²⁹ Ibrahim Alfian, *Perang Di Jalan Allah Perang Aceh 1873-1912*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987, hlm. 150.

dalam negara, lembaga-lembaga negara dan lain-lainnya. Dalam masa pemerintahan Ratu Safiatuddin, *Kanun Meukuta Alam* disempurnakan lagi, sehingga menjadi sebuah undang-undang dasar negara yang lebih lengkap”.¹³⁰

Para ahli sejarah bahkan mengatakan bahwa *qanun* Kerajaan Aceh tersebut juga dipakai oleh Sultah Hasan, yang memimpin Kerajaan Brunai pada waktu itu, Sultan Hasan mengatakan sebagai berikut: “Kerajaan ini mengambil teladan dan isi undang-undang dasar Kerajaan Aceh Darussalam, yaitu Qanun *al-Arsyi* untuk kerajaan kita, karena benar-benar bersumber kepada al-quran, al-hadis, ijma ulama dan qiyas.”¹³¹

Adapun lembaga-lembaga adat seperti *panglima laot*, *kejruen blang*, *pawang glee*, *peutua seuneubok*, *haria peukan*, *syahbanda* merupakan lembaga-lembaga yang bersifat otonom, yang menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan tingkatan pemerintahan.

E. Mukim Masa Pemerintahan Belanda (1905-1942)

Sekitar abad XV ketika kaum imperialis-kolonialis barat memulai petualangannya di Nusantara, Aceh tetap bebas sebagai sebuah negara yang berdaulat. Sungguhpun Belanda konflik dengan Aceh, tetapi tetap berjanji pada Inggris untuk menghormati kemerdekaan kerajaan Aceh Darussalam. Janji tersebut dituangkan dalam *Traktat London 17 Maret 1824*. Namun dengan berbagai kelicikannya berhasil menyakinkan Inggris untuk memberi peluang bagi Belanda menguasai Aceh, yang dituangkan dalam *Traktat Sumatera 1 November 1871*. Dua Tahun kemudian (1873) Belanda menyerang Aceh dengan korban kedua belah pihak.¹³²

Bagaimanakah keadaan pemerintahan bumiputera? Dari seratus lebih *uleebalang*, dari padanya telah menandatangani perjanjian pendek dengan Belanda. Isi perjanjian ini secara singkat adalah sebagai berikut:

¹³⁰ A. Hasjmy, *59 TahunOp.Cit.*, hlm. 130. Ada yang menyebutkan *Qanun Meukuta Alam* sering disebutkan dengan istilah *Qanun al-Asyi*.

¹³¹ Muslim Ibrahim, *Langkah-langkah Penerapan Syariat di Aceh dalam Lahmuiddin Nasution (et.al), Penerapan Syari'at Islam di Indonesia: antara Peluang dan Tantangan*, Jakarta: Globalmedia Cipta Publising, 2004, hlm 178.

¹³² Ambisi Belanda ingin menguasai Aceh sejak 26 Maret 1873 dengan ultimatum perang kepada Sulthan Aceh.

“*Pertama*, bahwa negeri yang dikepalai oleh *uleebalang* itu merupakan bagian dari Hindia Belanda dan berada di bawah kekuasaan Nederland; *kedua*, *uleebalang* tetap setia pada Ratu Belanda dan pada wakilnya Gubernur Jendral Hindia Belanda, tidak mengadakan hubungan dengan negara-negara asing, tunduk pada perintah Gubernur Aceh”.¹³³

Aceh Besar di daerah *uleebalang* itu terbagi dalam sejumlah mukim yang dikepalai oleh seorang *imuem mukim*. Di dalam setiap mukim terdapat sejumlah gampong atau *meunasah* yang dikepalai oleh seorang *keuchik* (kepala kampung). Sejak dahulu, daerah-daerah *uleebalang* itu tergabung dalam tiga buah federasi yang dinamakan *sagi*, yang dikepalai oleh seorang panglima *sagi* secara turun temurun. Di luar federasi ini terdapat pula mukim-mukim yang berpemerintahan sendiri, yang *imuem-imuemnya* tidak tunduk di bawah *uleebalang* tetapi sama derajatnya dengan seorang *uleebalang*.¹³⁴

Daerah Aceh Utara dan Aceh Timur terdapat daerah-daerah *uleebalang* semacam susunan yang disebut *uleebalang cut*, *uleebalang peuet*, *uleebalang lapan*, dan sebagainya, yang masing-masing terbagai pula dalam kesatuan yang lebih kecil lagi, gampong, yang dikepalai oleh *keuchik* atau *peutua*. Pembagian atas mukim tidak dikenal di wilayah-wilayah ini.

Daerah Aceh, seperti halnya di daerah-daerah lain di kepulauan Nusantara, kebijaksanaan pemerintahan kolonial dijalankan dengan perantaraan aparatur pemerintahan adat dalam bentuk *swapraja* yang dikepalai oleh *uleebalang*. Posisi politik para *uleebalang* ini diperkuat oleh dukungan pemerintah Hindia Belanda. Mereka tidak lagi khawatir akan peperangan yang selalu terjadi di antara sesama mereka seperti di masa-masa yang lalu. Untuk memperkuat kedudukan ekonominya mereka memerlukan tunjangan pemerintah kolonial Belanda.¹³⁵

Setelah Belanda menguasai daerah Aceh, maka Kesultanan dihapuskan. Sebelum Tahun 1918 di Kutaradja (Banda Atjeh) ditempatkan seorang

¹³³ Keputusan Majelis Rendah Belanda Tahun sidang 1900-1, 169 No, 26, 27 dan No. 47, dalam *Tractaten Van Sumatra*, Algemene Rijks-archif, Den Haag. Dalam *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 134

Gouverneur van Atjeh en Onderhoorigheden, dan dalam Tahun 1918 diganti dengan seorang *Gouverneur biasa (Civiel Gouverneur)*.¹³⁶ Dengan terbentuknya *Gouvernement Sumatera*, Aceh dijadikan Keresidenan yang dipimpin oleh seorang Resident. Keresidenan Aceh dibagi atas beberapa *Afdeling* yang dikepalai oleh seorang *Assistent-Resident*, dan *afdeling-afdeling* di bagi lagi atas beberapa *Onder-Afdeling* yang dikepalai oleh seorang *Controleur*, yang kesemuanya itu terdiri dari pamongpradja bangsa Belanda.¹³⁷

Keresidenan Aceh pada saat pemerintahan Belanda dibagi dibagi atas 4 (empat) *Afdeling* yang dikepalai oleh seorang *Assistent-Resident*, dan *Afdeling-afdeling* dibagi lagi atas beberapa *Onder-Afdeling* yang dikepalai oleh seorang *Controleur*, yang kesemuanya terdiri dari pamongpradja bangsa Belanda¹³⁸.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa struktur pemerintahan di Aceh pada masa penjajahan Belanda terdiri gubernuran yang kemudian diganti dengan daerah keresidenan yang di bawahnya terdapat *afdeeling*, yang di bawah *afdeeling* terdapat lagi *onderafdeeling*. Di bawah *onderafdeeling* ini dibagi-bagi lagi atas distrik-distrik yang telah disebutkan yaitu *uleebalangschap*, yang di bawah *uleebalangschap* ini masih terdapat pembagian lagi yang disebut dengan nama mukim dan selanjutnya di bagi atas wilayah kekuasaan terkecil yang disebut dengan nama *gampong* (dalam bahasa Indonesia disebut kampung). *Gampong* adalah merupakan wilayah pemerintahan yang terkecil yang terdapat di Aceh sampai pada saat berakhirnya kekuasaan Belanda di Aceh.

Wewenang mukim pada masa kolonialisme Belanda, *pertama*, sebagai koordinator para *keuchik* (kepala desa) dalam wilayah mukim. *Kedua*, menerima perintah dari institusi di atasnya *uleebalang*. *Ketiga*, memberikan perintah kepada *keuchik* dan sekaligus dan sekaligus sanksi sanksi terhadap setiap bentuk pelanggaran hukum masyarakat adat. *Keempat*, membuat

¹³⁶ T. Alibasjah Talsya, *10 Tahun ...Op Cit*, hlm. 25.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 26-27.

perencanaan pembangunan yang disetujui *uleebalang* dan didukung oleh para *keuchiek. Kelima*, dalam perkara sipil termasuk sengketa atau konflik antar masyarakat dan konflik antar *gampong* (desa), mukim berhak menerima pengaduan dan memanggil para pihak yang bersengketa untuk melakukan sidang secara adat dan sekalligus menetapkan sanksi sesuai dengan kesepakatan dalam sidang.¹³⁹

Pada masa kolonial Belanda pemerintahan mukim yang dipimpin oleh Imum Mukim tetap diakui bahkan diatur secara khusus dalam *Besluit van den Gouverneur van Nederland Indie* Nomor 8 Tahun 1937.

F. Mukim pada Masa Pendudukan Jepang

Sebelum membahas keadaan Mukim di Aceh, pada zaman pendudukan Jepang sejak Tahun 1942-1945, terlebih dahulu akan digambarkan situasi menjelang masuknya Jepang ke Aceh guna mendapat suatu gambaran yang umum sifatnya.

Jepang dalam penyusunan sistem pemerintahan di Aceh, tidak banyak melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan yang telah diciptakan oleh pemerintah Belanda. Struktur pemerintahan Belanda masih diteruskan, hanya saja sebutan nama-nama diganti dengan nama Jepang, demikian pula penguasa-penguasa atau pejabat-pejabat pemerintahan dipegang langsung oleh pembesar-pembesar militer Jepang.

Pemerintah militer Jepang di Sumatera membentuk 10 (sepuluh) Keresidenan (*Syu*), yang terdiri atas *Bunsyu* (sub Keresidenan), *Gun* dan *Son*. Kesepuluh *Syu* yang dibentuk itu adalah Aceh, Sumatera Timur, Sumatera Utara Sumatera Barat, Riau, Bengkulu, Jambi, Palembang, Lampung dan Bangka Belitung dan Tapanuli.¹⁴⁰

Susunan pemerintahan di Aceh seperti yang telah diatur pada waktu pemerintahan Belanda adalah merupakan sebuah Keresidenan, yang diperintah oleh seorang Residen. Keresidenan Aceh dibagi atas 4 *Afdeling* yang di kepalai oleh seorang Asisten residen, yaitu: 1. *Afdeling Groot Atjeh*

¹³⁹ Harley (ed), *Mukim Masa ke Masa*, Banda Aceh: JKMA, 2008, hlm. 136.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

dengan ibukotanya Kutaraja, 2. *Afdeling Weskust van Atjeh*, dengan ibukotanya Meulaboh. 3. *Afdeling Noordkust van Aceh* dengan ibukotanya Sigli, dan 4. *Afdeling Ooskust van Atjeh* dengan ibukotanya Langsa. *Afdeling-Afdeling* ini dibagi lagi atas beberapa *Onder Afdeling* dikepalai oleh seorang *Controleur*, yang jumlah seluruhnya 22 *Onder Afdeling*. Dari tingkat Residen sampai *Controleur* di pegang oleh bangsa Belanda. Selanjutnya *Onder Afdeling* dibagi lagi atas distrik-distrik yang dikenal dengan nama *Uleebalangschap*.¹⁴¹ Distrik ini dibagi atas mukim-mukim dan selanjutnya dibagi atas *Gampong* (Bahasa Indonesia Kampung).

Sistem inilah yang diteruskan oleh Jepang dengan mengubah namanya. Keresidenan di ganti dengan nama *Syu* dan kepalanya disebut *Syu Cokan*, *Afdeling* menjadi *Bunsyu* yang dipimpin oleh *Busyuco Onder Afdeling* menjadi *Gun* yang *diperintah* oleh *Gunco*. Distrik atau *Uleebalangschap* dinamakan dengan *Sen* yang dikepalai oleh *Sonco* dan *Gampong* dinamakan dengan *Kumi* yang diperintah oleh *Komico Syu Cokan* dan *Busyoco* langsung dijabat oleh pembesar-pembesar Jepang, *Gunco* dijabat oleh orang-orang Aceh. Di beberapa tempat yaitu di Sabang, Sinabang, Singkil dan Kutacane karena daerah-daerah ini dianggap daerah terpencil, diperintah langsung oleh Jepang dengan menempatkan seorang *Cuzaikan*.¹⁴²

Membicarakan masalah sikap dari rakyat terhadap pemerintah Jepang, seperti yang telah disebutkan di muka bahwa pada mulanya memang kedatangan Jepang itu sangat ditunggu-tunggu dengan penuh harap guna membebaskan negara dari tangan penjajahan Belanda.

Setelah Jepang mendarat rakyat Aceh terutama yang tergabung dalam barisan *Fujiwara Kikam* dan orang-orang PUSA memberikan bantuannya. Lebih jauh A.J. Piekaar menyebutkan dengan tugas bahwa pemerintah Jepang telah didirikan dengan dukungan yang militant dari para ulama yang telah bersatu dalam PUSA. Pemerintah Jepang menyadari bahwa dalam masyarakat Aceh di samping golongan ulama, juga terdapat golongan lain yang mempunyai

¹⁴¹ Muhammad Ibrahim (et..al.), *Op.Cit.*, hlm 150.

¹⁴² *Ibid.*

peranan yang sama penting di dalam masyarakat yaitu golongan *Uleebalang*.¹⁴³

Pemerintah Jepang melakukan pendekatan terhadap ke dua golongan tersebut dalam suatu politik perimbangan yang dapat memperoleh jaminan dukungan dari kedua kelompok, yang merupakan kelompok “hukum” dan kelompok “adat”. Politik pendekatan yang dilakukan Jepang ini berusaha menggunakan kekuasaan dari *Uleebalang* yang berasal dari hukum, agar dapat memperkuat kekuasaan ulama yang berasal dari hukum, agar dapat memperkuat pengaruhnya atas rakyat.

Susunan pemerintahan pada masa Jepang zaman penjajahan Jepang, secara formal tidak banyak yang berubah, masih berlaku ketentuan-ketentuan pada masa pemerintahan Belanda, Zaman Jepang sistem pemerintahan Belanda pada umumnya masih diteruskan, hanya saja nama-nama daerah diganti dengan nama Jepang dan kedudukan pejabat-pejabatnya diganti oleh pembesar-pembesar militer Jepang. Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 dalam pasal 2 disebutkan “Pembesar balatentara *Dai Nippon* memegang kekuasaan pemerintahan Militer yang tertinggi dan juga segala kekuasaan yang dahulu ada pada tangan Gubernur Jenderal”. Berdasarkan hal tersebut bahwa peralihan pemerintahan dari Gubernur Hindia Belanda kepada bala tentara Jepang.

Berdasarkan *Osamo Seirei* Nomor 27 Tahun 1942, ditetapkan puncak pimpinan pemerintahan militer Jepang ada ditangan penglima tentara ke 16 khusus untuk pulau Jawa yaitu *Gusyireikan* atau panglima tentara kemudian disebut *Saikosikikan*.

Berhubungan dengan hal tersebut di Aceh T. Alibasjah Talsya menyebutkan sebagai berikut:

1. Keresidenan diganti dengan nama *Syuu* dan kepalanja *Syuu Tyokan* yang didjabat oleh seorang pembesar Djepang.

¹⁴³ AJ. Piekaar, *Atjeh en Oorlog met Japan*, diterjemahkan oleh Aboe Bakar, *Aceh dan Peperangan dengan Jepang*, Seri Informasi Aceh No. 5, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 1977, hlm. 35.

2. *Afdeling* menjadi *Bunsyu*, dikepalai oleh *Bunsyuty*, juga pembesar Djepang sendiri.
3. *Onderafdeling* menjadi *Gun* dengan kepalanja *Guntyo*, dijabat oleh orang Indonesia, ketjuali di-tempat2 jang terpenting letaknja seperti Sabang, Sinabang, Singkil dan Kutatjane dimana ditempatkan seorang *Tyuzai Kikan*, jaitu bangsa Djepang sendiri.
4. Wilayah *Zelfbestuurder*, *Uleebalang* dan *Zelfstandige Imeuemschap* dinamakan *Son* dan kepalanja *Sontyo*.
5. Mukim menjadi *Ku* dikepalai oleh *Kuty*.
6. Gampông diganti dengan nama *Kumi* dan kepalanja *Kumityo*".¹⁴⁴

Jabatan *Guntyo*, *Sontyo* dan *Kumityo* dijabat oleh orang-orang Aceh. Di beberapa daerah yang dianggap penting terutama daerah-daerah terpencil seperti Sabang, Sinabang, Singkil dan Kutacane, jabatan *Guantyo* dipegang langsung oleh orang Jepang dengan sebutan *Tyuzaikan*. Jadi jelas, bahwa mulai dari *Guntyo* ke bawah adalah dijabat oleh orang-orang Aceh. Seandainya untuk jabatan *Guntyo* tidak dijabat oleh orang Aceh untuk jabatan itu tidak lagi disebut *Guntyo*, tetapi dirobah menjadi *Tyuzaikan*.¹⁴⁵

Mengenai mukim di Aceh tetap dipertahankan, namun hanya nama yang disesuaikan dengan bahasa Jepang yaitu diubah namanya menjadi "*KU*" yang dikepalai oleh *Kuty*. Perubahan nama mukim tersebut bertujuan agar para pemimpin imuem mukim tersebut diharapkan adanya suatu perubahan sehingga mereka loyal terhadap Pemerintahan Jepang. Namun pemerintahan *sagoe* yang pengaruhnya semakin berkurang, bahkan hampir tidak disebut-sebut lagi pada akhir pemerintahan pendudukan Jepang. Masa Penjajahan

¹⁴⁴ *Ibid.* Lihat juga, T.Ibrahim Alfian (et.al.), *Revolusi Kemerdekaan Indonesia di Aceh (1945-1949)*, Banda Aceh: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Pengembangan Permuseuman Daerah Istimewa Aceh, 1982, hlm. 12.

¹⁴⁵ Muhammad Ibrahim (et.al.), *Op.Cit.*, hlm. 22. Lihat S. M. Amin, *Op.Cit.*, hlm.17. lihat juga A.J. Piekaar, *Atjeh en De Oorlog Met Japan*, Bandung: W. Van Hoeve, 1949, hlm. 339-343.

Jepang, Pemerintahan oleh Imuem Mukim tetap diakui berdasarkan *Osamu Sairei* Nomor 7 Tahun 1944.¹⁴⁶

Berakhirnya *Perang Cumbok* di Aceh memberi arti semakin lumpuhnya kekuatan dan kekuasaan golongan *uleebalang* sebagai kepala-kepala pemerintahan daerah Aceh yang telah berabad-abad lamanya mereka pegang. Otomatis kekuasaan itu kini beralih kepada golongan ulama yang menang perang. Karena itu tidak mengherankan bila kemudian kita dapati bahwa kebanyakan dari anggota-anggota ulama kelak yang menduduki jabatan pada aparat-aparat pemerintahan daerah Aceh.¹⁴⁷

G. Mukim pada Masa Setelah Indonesia Merdeka

1. Mukim pada Awal Kemerdekaan (1945-1966)

Sebagai negara yang lahir pada akhir Perang dunia Kedua, Republik Indonesia yang masih muda ini mengalami bermacam-macam peristiwa ketatanegaraan.¹⁴⁸ Negara Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 ternyata mendapat sambutan yang amat baik daripada seluruh rakyat/Bangsa Indonesia.¹⁴⁹ Setelah Bangsa Indonesia menyatakan Kemerdekaannya melalui Proklamasi 17 Agustus 1945 Pada tanggal 18 Agustus 1945 ditetapkanlah UUD 1945 oleh PPKI untuk seluruh wilayah negara Indonesia.

Setelah Indonesia Merdeka, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, maka pengaturan mengenai pemerintahan desa yang berlaku pada

¹⁴⁶ Mahdi Syahbandir, Eksistensi dan Peranan Imuem Mukim dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa di Kabupaten Tingkat II Aceh Besar, *Tesis*, PPS Unpad, Bandung, 1995, hlm. 85.

¹⁴⁷ Sebanyak 20 bupati yang diangkat untuk seluruh kabupaten di Aceh terdapat sebanyak 10 orang ulama dengan gelar kehormatan mereka Teungku (Tgk). Lihat H.T.M. Amin. *Susunan Pemerintah Republik Indonesia di Aceh*, Banda Aceh: Kantor Wilayah Departemen P & K Propinsi Daerah Istimewa Aceh. 1976, hlm. 5. Perang Cumbok Perang itu pecah pada tanggal 4 Desember 1945 di Sigli ibukota Kabupaten Pidie antara kelompok ulama kontra kelompok *uleebalang* Titik persoalan sekitar perebutan senjata milik bangsa Jepang yang berkedudukan di Sigli. Lihat Ratna R, Perang Cumbok di Aceh Tahun 1945 dalam buku *Revolusi Nasional di Tingkat Lokal*, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional Jakarta, 1989, hlm 14.

¹⁴⁸ Sri Soemanteri M, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya, 1985, hlm. 5.

¹⁴⁹ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 59.

masa Hindia Belanda tetap dinyatakan berlaku. Awal kemerdekaan Indonesia sistem pemerintahan yang dijalankan pemerintahan yang terendah dalam masyarakat dan seluruh urusan yang menyangkut adat istiadat tetap masih berjalan sebagaimana mestinya.

Berkaitan dengan hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945, yaitu dengan adanya pengakuan terhadap *volks-gemeenschappen*, seperti: 1. Desa di Jawa, 2. Gampong dan Mukim di Aceh, 3. Nagari di Minangkabau, 4. Kuria di Batak, dan, 5. Marga di Palembang.¹⁵⁰

Berdasarkan penjelasan UUD 1945 kedudukan daerah istimewa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di Aceh mukim merupakan salah satu *zelfbesturende landschappen* pada kolonial. Hal tersebut sebagaimana diuraikan oleh T.M. Djuned keistimewaan itu adalah:

- a. Dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan hak-hak asal usul.
- b. Hukum negara memperhatikan kewenangan hak-hak asal usul.
- c. Berdasarkan kewenangan hak-hak asal usul, Mukim mempertahankan hukum adat dalam wilayahnya.
- d. Keistimewaan adalah hak asal usul. Apabila kewenangan hak asal usul tersebut berubah dalam arti tidak sama lagi dengan semula, maka keistimewaan pun tidak diberikan, sebab bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”.¹⁵¹

Peraturan-peraturan yang mengatur mengenai pemerintahan desa, secara langsung juga terkait dengan peraturan-peraturan yang mengatur pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, memang tidak secara tegas menyebutkan tentang pemerintahan desa.

¹⁵⁰ T.M. Djuned (et.al.), *Bunga Rampai Menuju Revitansi Hukum Adat Aceh*, Banda Aceh, Yayasan Rumpun Bambu, 2003, hlm. 2.

¹⁵¹ *Ibid.*

Berkaitan dengan ketentuan-ketentuan tersebut tidak diaturnya mengenai mukim dan desa, keresidenan Aceh menganggap perlu mengatur tentang hal tersebut secara formal, maka Keresidenan Aceh mengeluarkan Peraturan Keresidenan Aceh Nomor 2 tanggal 27 Nopember 1946 dan Peraturan Keresidenan Aceh Nomor 3 tanggal 10 Desember Tahun 1946. Peraturan tersebut mengatur tentang batas wilayah mukim dan *gampong* serta *Imuem Mukim* dan *keuchik*. Kemudian kedua peraturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1946.

Peraturan tersebut bahwa mukim sebagai pemerintahan diberlakukan di seluruh Aceh, juga menyeragamkan seluruh pemerintahan mukim di seluruh Aceh. Akan tetapi kedudukannya tidak lagi berada di bawah *Ulheebalang*, melainkan berada di bawah camat dan di atas *gampong* sebagai unit pemerintahan terendah. Pemerintahan *Ulheebalang* telah dihapus dengan peraturan tersebut.

Sebelum adanya peraturan tersebut di Aceh antar daerah berlainan sebutannya untuk pemerintahan mukim, yaitu di Aceh Besar dan Pidie disebut pemerintahan mukim, Aceh Timur, Aceh Tengah dan Blang Keujeren disebut *Chik Schap*, Aceh Tenggara disebut *Marga*.¹⁵² Penyeragaman tersebut telah mengakibatkan jumlah mukim meningkat dari 303 mukim menjadi 540 buah pada Tahun 1954.¹⁵³

Setelah tiga Tahun proklamasi kemerdekaan tepatnya tanggal 10 Juli 1948 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, yang kemudian ditetapkan sebagai Undang-Undang Pokok Tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelumnya, pada Tanggal 29 Nopember 1956 untuk Aceh telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan

¹⁵² Mahdi Syahbandir, *Op. Cit.*, hlm. 100.

¹⁵³ *Ibid.*

Propinsi Sumatera Utara. Undang-undang tersebut membentuk daerah Aceh sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri lepas dari lingkungan daerah otonom Propinsi Sumatera Utara. Undang-undang tersebut tidak menyebutkan berkaitan dengan susunan pemerintahan di Aceh.

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1957 menyebutkan:

- (1) Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:
 - a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya,
 - b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
 - c. Daerah tingkat ke III.
- (2) Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa tingkat ke I, II atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Masa awal kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mukim masih juga diakui sebagai lembaga pemerintahan. Jenjang pemerintahan di Aceh pada masa itu:

- a. Pemerintahan Pusat
- b. Pemerintahan Provinsi
- c. Pemerintahan Keresidenan (dihapus dengan Peraturan Presiden No. 22/1963)
- d. Pemerintahan Kabupaten
- e. Pemerintah Kewedanaan (dihapus dengan Peraturan Presiden No. 22/1963)
- f. Pemerintahan Mukim
- g. Pemerintahan Gampong”.¹⁵⁴

Pemerintahan keresidenan dan pemerintahan kewedanaan dihapus-kan dengan Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 1963.

¹⁵⁴ Taqwadin, *Op.Cit.*, hlm. 247.

2. Mukim pada Masa Orde Baru (1966-1998)

Sistem sosial kemasyarakatan yang bersifat tradisional masyarakat Indonesia yang berada di luar Jawa dan Madura dihancurkan dengan upaya penyeragaman melalui sistem pemerintahan desa melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 merupakan Undang yang sangat Jawa sentries ini ketika diberlakukan di berbagai daerah di luar Jawa, mengakibatkan hancurnya semua struktur masyarakat adat setempat yang menyebabkan hilangnya beberapa pranata adat yang dahulunya sangat efektif dipergunakan dalam mewujudkan tatanan kehidupan yang baik dari masyarakat yang bersangkutan.¹⁵⁵

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebagai pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut merupakan tindak lanjut dari Pasal 88 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa Peraturan tentang Pemerintahan Desa ditetapkan dengan Undang-undang.

Berdasarkan konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disebutkan:

“Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan Desa agar makin mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi Desa yang makin meluas dan efektif”.

Pengakuan terhadap adanya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat merupakan prinsip utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang

¹⁵⁵ Anshar Hidayat, *Op. Cit*, hlm. 108.

Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah karena hanya mengatur khusus tentang desa dari segi pemerintahannya, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan umum angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sebagai berikut: “Undang-undang ini hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya. Undang-undang ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat, hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional”.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini, Aceh terjadi peralihan kedudukan terendah yang langsung di bawah Camat yaitu desa, dan ini berarti mukim tidak lagi merupakan organisasi pemerintahan di atas desa (gampong) dalam susunan ketatanegaraan Indonesia.

Mukim semata-mata hanya mengatur kehidupan masyarakat adat. Meskipun demikian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tersebut tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum adat dan kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional.

Keberadaan mukim pada waktu tersebut masih tetap dihormati oleh masyarakat di Propinsi Daerah Istimewa Aceh dalam praktek kehidupan masyarakat. Untuk mengakomodir keinginan Masyarakat Aceh ketika itu Pemerintah Daerah bersama DPRD Aceh memosisikan mukim sebagai lembaga adat diatur dalam Peraturan Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 2 Tahun 1990 tentang Pembinaan dan Pengembangan Kehidupan Adat dalam Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut dan sejumlah peraturan pelaksanaannya, telah mengubah struktur masyarakat adat menjadi sistem perpanjangan tangan dari sistem birokrasi pemerintah. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, secara otomatis mengeser berbagai intitusi pemerintahan dan adat yang ada bahkan pada zaman kolonial Hindia Belanda dibiarkan hidup. Pada saat tersebut lembaga-lembaga adat seolah-olah tidak mendapat perhatian di tengah-tengah masyarakatnya. Sebelumnya

mukim merupakan sebuah institusi yang sangat berperan penting dalam menjembatani kepentingan masyarakat baik dalam urusan agama, sosial, politik dan pemerintahan maupun ekonomi. Selama kekuasaan orde baru, mukim dibuat tidak memiliki wewenang dan tugas apapun.

Selain itu pada masa orde baru Aceh ditetapkan sebagai daerah operasi militer (DOM) yang menempatkan pasukan militer baik organik maupun non organik di Aceh turut menyebabkan keberadaan lembaga-adat di Aceh tidak berjalan sebagaimana mestinya, gampong dan mukim hanya dijadikan sebagai simbolis semata. Keberadaan mukim (khususnya Imuem Mukim) pada saat tersebut menjadi dilema yang kadang-kadang harus menghadapi berbagai persoalan dalam menghadapi berbagai efek konflik di Aceh.

3. Mukim Setelah Orde Baru/Masa Reformasi (1998-Sekarang)

Reformasi ditandai dengan runtuhnya pemerintahan orde baru dan mundurnya presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, menegaskan bahwa; (1) negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang, dan (2) negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut, mengakui sistem pemerintahan menurut Hukum Adat di Indonesia pada umumnya, dan di Aceh khususnya. Pemerintah daerah Aceh kembali mengembalikan mukim menjadi sistem pemerintahan, dimana sebelumnya mukim menjadi tidak berdaya dengan diberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedua undang-undang tersebut menganut sistem penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan daerah dan desa secara nasional, sehingga mukim di Aceh tidak diakui lagi sebagai salah satu tingkatan pemerintahan di Propinsi Daerah istimewa Aceh. Menurut Hukum Adat di Aceh, pemerintahannya bersifat federasi. mukim merupakan federasi

dari beberapa *gampong* dan berkedudukan sebagai koordinator dari *gampong-gampong* bersangkutan.

Sistem pemerintahan dari masa ke masa selalu mengalami perubahan, termasuk pemerintahan di Aceh, berkaitan dengan hal tersebut Muhammad Isa Sulaiman mengatakan:

Dalam perkembangan negara republik memang terjadi berbagai dinamika yang menimbulkan berbagai kepincangan atau ketidakadilan di Aceh, sebenarnya juga di daerah lain, terutama di luar Jawa. Hal demikian sebagian bersumber pada haus kekuasaan sebagian elite pusat yang menciptakan dominasi pusat versus daerah melalui berbagai produk perundang-undangan dan peraturan. Sebagian lain juga terletak pada elite lokal yang tidak homogen secara sosial politik dan budaya, sehingga memberi keuntungan kepada kelompok pertama.¹⁵⁶

Seiring dengan berjalannya proses reformasi sistem pemerintahan dan pemerintahan daerah di Indonesia, Pemerintah bersama DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memberikan semangat baru untuk menghidupkan kembali sistem adat dan kelembagaan pada tingkat *gampong* di Aceh. Khusus bagi Aceh, dalam rangka penyelesaian konflik, Pemerintah memberlakukan pula Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Penyelenggaraan keistimewaan tersebut menurut Pasal 3 ayat (2) meliputi: (1) penyelenggaraan kehidupan beragama, (2) penyelenggaraan kehidupan adat, (3) penyelenggaraan pendidikan, dan (4) peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Dalam rangka pelaksana Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut, khususnya dalam rangka penyelenggaraan keistimewaan di bidang adat yaitu, Pasal 1 angka 6 Perda Aceh No. 7 Tahun 2000, memberikan definisi mukim adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

¹⁵⁶ Muhammad Isa Sulaiman, *Monsaik Konflik di Aceh*, Jakarta: ACSTF dan Aceh kita, 2006, hlm. 33.

dalam Propinsi Daerah Istimewa Aceh yang terdiri dari beberapa gampong yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri.

Berdasarkan ketentuan di atas jelaslah bahwa undang-undang ini kembali memperkuat keberadaan lembaga adat, termasuk mukim. Selanjutnya, melalui Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), mukim dimasukkan kembali dalam struktur/susunan pemerintahan di Aceh, yang kemudian diatur lebih lanjut dengan *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim.

Keberadaan mukim pada masa orde baru bukanlah sebagai lembaga pemerintahan, tetapi hanya sebagai lembaga adat yang tidak mempunyai kekuasaan memerintah. Fakta seperti ini tentu berbeda dengan keberadaan mukim pada masa kesultanan Aceh masa lalu, hingga awal-awal kemerdekaan Republik Indonesia. Keberadaan mukim mengalami pasang surut dari masa-kemasa, hal ini tidak dapat dipungkiri disebabkan perkembangan politik dan pemerintahan yang ada pada masa tersebut, berkaitan dengan hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel II: Susunan Pemerintahan Dari Masa-Kemasa Di Aceh

No	Masa Kerajaan Aceh	Masa Belanda	Masa Jepang	Masa Awal Kemerdekaan (orde lama)	Masa Orde Baru	Masa Reformasi
1.	Kerajaan	Gubernur Jenderal	<i>Syuu</i>	Pemerintahan Pusat	Pemerintahan Pusat	Pemerintahan Pusat
2.	Sagoe	Keresidenan	<i>Bunsyu</i>	Pemerintahan Provinsi	Pemerintahan Daerah TK I	Pemerintahan Kab/Kota
3.	Nanggroe	<i>Afdeling</i>	<i>Gun</i>	Pemerintahan Keresidenan	Pemerintahan TK II	Pemerintah Kecamatan
4.	Mukim	<i>Onder-Afdeling</i>	<i>Son</i>	Pemerintahan Kabupaten	Pemerintah Kecamatan	Pemerintahan Mukim
5.	Gampong	Uleebalangschap	Ku	Pemerintahan kewedanaan (dihapus)	Pemerintahan Desa/Kelurahan	Pemerintahan Gampong
6.		Mukim	Kumi	Pemerintahan Mukim		
7.		Gampong		Pemerintahan Gampong		

Perkembangan Mukim di Aceh didasarkan kepada peraturan perundang-undangan mengalami berbagai persoalan, hal ini dipengaruhi perkembangan politik dan pemerintahan yang ada pada masa tersebut, hingga saat ini mukim di Aceh masih di perlu ditata (diavaluasi) kembali, terutama keberadaan (komposisi) mukim itu paling sedikit terdiri dari 3 (tiga) gampong atau sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yaitu mukim terdiri dari beberapa *gampong* serta dalam menjalankan fungsinya.

BAB VI PERAN MUKIM DALAM PEMERINTAHAN DI ACEH

A. Landasan Pengaturan Mukim

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menjelaskan mukim adalah kesatuan masyarakat hukum dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, berkedudukan langsung di bawah Kecamatan/Sagoe Cut atau nama lain, yang dipimpin oleh Imum Mukim atau nama lain. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tersebut kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Penguatan dan pengakuan mukim ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, sehingga mukim saat ini telah dibentuk kembali di seluruh Aceh. Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjelaskan Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh imeum mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat. Kemudian mukim juga dikuatkan dalam Pasal 2 dan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, kedudukan mukim sebagai unit pemerintahan kembali juga mendapat pengakuan, pengaturan, dan pengukuhannya dalam satu bab tersendiri, yaitu Bab XV tentang mukim dan gampong. Pasal 114 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menyebutkan: (1) Dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk mukim yang terdiri atas beberapa gampong. (2)

Mukim dipimpin oleh imeum mukim sebagai penyelenggara tugas dan fungsi mukim yang dibantu oleh tuha peuet mukim atau nama lain. (3) Imeum mukim dipilih melalui musyawarah mukim untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan Qanun kabupaten/kota. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan imeum mukim diatur dengan Qanun Aceh.

Berdasarkan ketentuan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, bahwa perintah pengaturan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan Qanun kabupaten/kota. Undang-undang tersebut belum memberikan petunjuk teknis tentang pelaksanaan pemerintahan di tingkat mukim, hal ini disebabkan tentang pemerintahan mukim diatur lebih lanjut dalam Qanun kabupaten/kota.¹⁵⁷

Saat ini belum semua kabupaten/kota telah mengeluarkan Qanun tentang mukim. Namun sesuai dengan Pasal 114 ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan imeum mukim diatur dengan Qanun Aceh dan saat ini telah dikeluarkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2009 tentang tata cara pemilihan dan pemberhentian Imeum Mukim.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006, mukim kembali diakui sebagai lembaga pemerintahan. Adapun jenjang pemerintahan berdasarkan Undang-Undang tersebut adalah:

- a. Pemerintahan Pusat
- b. Pemerintahan Provinsi
- c. Pemerintahan Kabupaten/kota
- d. Pemerintah Kecamatan
- e. Pemerintahan Mukim
- f . Pemerintahan Gampong

¹⁵⁷ Saat ini Propinsi Aceh terdiri dari 23 kab/kota terdiri dari 5 kota dan 18 kabupaten.

Tugas dan fungsi mukim menurut sistem pemerintahan daerah di Aceh dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 ditindak lanjuti pengaturannya dengan *Qanun* Aceh,¹⁵⁸ namun demikian, walaupun pengaturan mukim diatur dengan *Qanun* provinsi, tetapi tugas dan fungsi mukim, dilakukan secara berjenjang yaitu ke camat dan camat meneruskan kepada Bupati/Walikota. Dengan demikian terselenggaranya pemerintahan mukim, di samping melakukan urusan rumah tangganya sendiri, juga sangat tergantung pada ada-tidaknya tugas dan fungsi yang diberikan oleh Bupati atau Walikota.

Mengenai tugas dan fungsi mukim diatur dalam *Qanun* Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim, dalam Pasal 3 dan 4 yaitu meliputi:

- a. Menyelenggarakan pemerintahan desentralisasi, dekonsentrasi, pembantuan, dan segala urusan pemerintahan lainnya.
- b. Menyelenggarakan pembangunan ekonomi, fisik, dan mental spiritual.
- c. Menyelenggarakan pelaksanaan Syari'at Islam, pendidikan, adat istiadat, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat; dan
- e. Menyelesaikan sengketa dalam masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut di atas mukim sebagai penyelenggara pemerintahan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan (UU dan *Qanun*), keberadaannya telah mendapat pengakuan dan penguatan (legalitas) dalam sistem hukum positif Indonesia. Untuk dapat terselenggaranya pemerintahan di tingkat mukim, menurut Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, diperlukan ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim yang diatur dengan *Qanun* kabupaten/kota. Hingga saat ini, beberapa kabupaten/kota telah mengeluarkan *Qanun* Kabupaten/kota tentang Organisasi, Tugas, sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11

¹⁵⁸ *Qanun* Aceh menurut Pasal 1 angka 21 UU Nomor 11 Tahun 2006 adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. *Qanun* berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 2001 disebutkan dengan nama *Qanun* Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Tahun 2006. Keberadaan mukim sebagai unit pemerintahan kembali mendapat pengakuan, pengaturan, dan pengukuhannya dalam satu bab tersendiri, yaitu Bab XV tentang mukim dan gampong. Pasal 114 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menyebutkan: (1) Dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk mukim yang terdiri atas beberapa gampong. (2) Mukim dipimpin oleh *imeum mukim* sebagai penyelenggara tugas dan fungsi mukim yang dibantu oleh *tuha peuet* mukim atau nama lain.

Berdasarkan Pasal 114 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, menyebutkan dalam wilayah kabupaten/kota dibentuk mukim yang terdiri atas beberapa *gampong*. Berdasarkan ketentuan tersebut keberadaan mukim kembali dihidupkan di seluruh Provinsi Aceh, meskipun Pasal tersebut menggunakan kalimat dibentuk dan mukim berada dalam wilayah kabupaten/kota.

Pasal 114 ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, terkait dengan tata cara pemilihan dan pemberhentian *imeum mukim* telah dikeluarkan Qanun Aceh No. 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian *Imuem mukim*, lebih lanjut dalam Pasal 43 disebut dengan berlakunya Qanun ini, maka Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sepanjang telah diatur dalam Qanun kabupaten/kota tentang pemerintahan mukim. Suhubungan dengan penjelasan di atas, maka untuk kabupaten/kota yang belum mengatur tersendiri tentang mukim masih tetap berlaku Qanun Nanggroe Aceh Darussalam No. 4 Tahun 2003 tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian, dari 23 kabupaten/kota di Aceh, hanya kota Banda Aceh yang belum mengesahkan Qanun tentang mukim sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 114 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2006 tersebut. Dari Qanun kabupaten/kota tersebut menyebutkan sejumlah 4 (empat) kota dan 18 (delapan belas) kabupaten/kota telah mengatur tentang Mukim sebagaimana perintah Pasal 114 ayat (5) UU No. 11 Tahun 2006. Mengenai nama Qanun kabupaten/kota bervariasi dalam memberi nama, ada

yang menyebutkan pemerintahan mukim dan ada juga yang menyebutkan hanya tentang mukim.

Adapun kabupaten/kota yang telah menyusun Qanun tentang mukim dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel IV: Data kabupaten/kota yang telah menyusun Qanun tentang mukim/pemerintahan Mukim

No	Qanun Kab/kota	Tentang	Jumlah Pasal	Tanggal disahkan
1.	Qanun Kabupaten Aceh Besar No. 8 Tahun 2009	Pemerintahan Mukim	62 Pasal	5 Oktober 2009
2.	Qanun Kabupaten Bener Meriah No. 8 Tahun 2009	Pemerintahan Mukim	62 Pasal	27 Juli 2009
3.	Qanun Kota Langsa No. 5 Tahun 2010	Mukim	61 Pasal	3 Desember 2010
4.	Qanun Kabupaten Aceh Barat No. 3 Tahun 2010	Pemerintahan Mukim	52 Pasal	7 Juni 2010
5.	Qanun Kabupaten Simuelu No. 5 Tahun 2010	Pemerintahan Mukim	50 Pasal	30 Desember 2010
6.	Qanun Kabupaten Aceh Tamiang No. 13 Tahun 2010	Mukim	49 Pasal	7 Juni 2010
7.	Qanun Kota Sabang No. 6 Tahun 2010	Pemerintahan Mukim	40 Pasal	20 Desember 2010
8.	Qanun Kabupaten Aceh Tengah No. 5 Tahun 2011	Kemukimen	39 Pasal	22 Desember 2011
9.	Qanun Kabupaten Aceh Jaya No. 4 Tahun 2011	Pemerintahan Mukim	43 Pasal	11 Oktober 2011
10.	Qanun Kabupaten Nagan Raya No. 7 Tahun 2011	Pemerintahan Mukim	54 Pasal	28 Desember 2011
11.	Qanun Kabupaten Utara No. 14 Tahun 2011	Pemerintahan Mukim	48 Pasal	23 September 2011
12.	Qanun Kabupaten Pidie No. 7 Tahun 2011	Pemerintahan Mukim	51 Pasal	21 Maret 2011
13.	Qanun Kabupaten Bireuen No. 4 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	79 Pasal	5 Oktober 2012
14.	Qanun Kabupaten Aceh Barat Daya No. 10 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	42 Pasal	16 November 2012
15.	Qanun Kabupaten Pidie Jaya No. ...Tahun 2011	Pemerintahan Mukim	54 Pasal	2011
16.	Qanun Kabupaten Aceh Timur No. 11 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	42 Pasal	27 Desember 2012
17.	Qanun Kab Aceh Singkil Nomor 1 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	44 Pasal	13 Juli 2012
18.	Qanun Kabupaten Aceh Selatan Nomor 23 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	54 Pasal	26 Desember 2012
19.	Qanun Kabupaten Gayo Luwes Nomor 2 Tahun 2012	Pemerintahan Mukim	24 Pasal	31 Oktober 2012
20.	Qanun Kota Lhokseumawe Nomor 6 Tahun 2014	Mukim	48 Pasal	8 September 2014
21.	Qanun Kota Subussalam Nomor 8 tahun 2014	Pemerintahan Mukim	60 Pasal	3 November 2014
22.	Qanun Kabupaten Aceh Tenggara Nomor 2 Tahun 2014	Pemerintahan Mukim	52 Pasal	8 September 2014

Sumber: Bagian Pemerintahan Mukim dan gampong Provinsi Aceh

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa Qanun kabupaten/kota memberi nama Qanunnya yang mengatur mukim dengan nama atau tentang pemerintahan mukim lebih banyak (18 kabupaten/kota) dibandingkan dengan nama hanya mukim (4 kabupaten/kota), oleh karena itu mukim merupakan lembaga pemerintahan.

Pemerintah Aceh dalam Keputusan Gubernur Aceh Nomor 140/1386/2015 tentang Penetapan Nama dan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan Kecamatan, Mukim dan *Gampong* di Aceh Tahun 2015. berdasarkan keputusan tersebut susunan *gampong* dalam sebuah mukim sangat bervariasi, setiap satu mukim terdiri dari paling sedikit 2 (dua) *gampong* dan paling banyak 75 (tujuh puluh lima) *gampong*. Saat ini Provinsi Aceh terdiri dari 5 kota, 18 kabupaten, 289 kecamatan, 785 mukim dan 6.474 *gampong*.¹⁵⁹

Berkaitan dengan keberadaan jumlah mukim di kecamatan perlu ditata (diavaluasi) kembali, bahwa ada kecamatan yang hanya memiliki satu mukim dalam satu kecamatan, sehingga apa bedanya kecamatan dengan mukim. Berdasarkan Keputusan Gubernur Aceh Nomor 140/1386/2015 tersebut bahwa dari 284 kecamatan di Aceh, terdapat 61 kecamatan yang hanya mempunyai 1 (satu) mukim. Demikian juga terkait dengan mukim yang hanya 2 (dua) *gampong*,¹⁶⁰ diperlukan penataan kembali, hal ini sebagaimana diketahui bahwa mukim itu paling sedikit terdiri dari 3 (tiga) *gampong* atau sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yaitu mukim terdiri dari beberapa *gampong*.

B. Kewenangan dan Pelaksanaan Fungsi Mukim dalam Sistem Pemerintahan di Aceh

Keberadaan mukim dapat dibedakan ke dalam dua fungsi yaitu fungsi sebagai lembaga pemerintahan dan fungsi sebagai lembaga adat. Mengenai fungsi mukim harus dipisahkan pemahamannya, sebab berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, fungsi mukim diatur lebih lanjut dalam

¹⁵⁹ Keputusan Gubernur Aceh Nomor 140/1386/2015 tentang Penetapan Nama dan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan Kecamatan, Mukim dan *Gampong* di Aceh tahun 2015.

¹⁶⁰ *Ibid*, lihat untuk mukim di wilayah kota Sabang.

peraturan yang berbeda, mengenai mukim sebagai lembaga pemerintahan diatur dalam qanun kabupaten/kota, sedangkan kewenangan mukim selaku lembaga adat diatur dalam Qanun Provinsi Aceh.

Tradisi masyarakat Aceh memang sulit memisahkan antara urusan pemerintahan dengan urusan adat, disebabkan berbicara tentang adat di Aceh secara sendirinya berbicara tentang pemerintahan, hal ini sebagaimana disebutkan dalam hadih madja yaitu *adat bak poeteumeureuhom* (jadi adat disini juga diartikan sebagai kekuasaan pemerintahan ada pada penguasa).

Terkait dengan hal tersebut dapat dijelaskan, dalam Pasal 112 ayat (3b) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, disebutkan kata-kata "pemerintahan mukim".¹⁶¹ Ketentuan lebih lanjut mengenai mukim sebagai penyelenggara pemerintahan telah pula diatur dengan *qanun* tersendiri, yaitu *Qanun Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim*. Judul *Qanun Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003* dengan tegas disebutkan tentang Pemerintahan Mukim. Hal ini berarti, bahwa mukim merupakan lembaga pemerintahan. Lebih lanjut Pasal 3 *Qanun* tersebut jelas dinyatakan bahwa, mukim mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan peningkatan pelaksanaan Syari'at Islam.

Saat ini, ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan yang dituangkan dalam *qanun* kabupaten sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Mengenai hal tersebut dapat ditelusuri berbagai peraturan daerah (*qanun*) kabupaten/kota yang telah menyusun *qanun* tentang mukim.¹⁶²

¹⁶¹ Pasal tersebut berkaitan dengan salah satu tugas camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi membina penyelenggaraan pemerintahan mukim.

¹⁶² ketentuan peralihan *Qanun* Nomor 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian *Imuem mukim* yaitu, disebutkan dalam Pasal 43 *Qanun* ini dinyatakan bahwa, dengan berlakunya *Qanun* ini, maka *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sepanjang telah diatur dalam *Qanun* kabupaten/kota tentang pemerintahan mukim. Pasal 43 *Qanun* Aceh 3/2009 menegaskan bahwa *Qanun* NAD 4 Tahun 2003 masih tetap berlaku selama belum ada *qanun* kabupaten/kota tentang Pemerintahan Mukim.

Ketentuan Pasal 114 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menimbulkan pertanyaan, kenapa ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan *qanun* kabupaten/kota, sedangkan ketentuan mengenai mengenai tata cara pemilihan imeum mukim diatur dengan *Qanun Aceh*.¹⁶³

Pengaturan mengenai fungsi mukim dalam Qanun kabupaten/kota untuk menghormati ciri khas kabupaten/kota sebagaimana tersebut di atas. Pemberian dan pelimpahan mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan Qanun kabupaten/kota. Faisal menyebutkan Karena UUPA dan keberagaman di Aceh, memberikan peluang kepada kabupaten/kota untuk menata mukim.¹⁶⁴

Terkait dengan hal ini Taqwaddin menyebutkan bahwa dimaksudkan sebagai pengakuan prularisme adat dan kultural masyarakat Aceh. Sehingga, mukim di Aceh pesisir bisa jadi berbeda organisasi dan alat kelengkapannya dengan mukim di bagian tengah Aceh.¹⁶⁵ Pandangan yang berbeda terkait hal tersebut Mussawir,¹⁶⁶ menyebutkan dalam UU keistimewaan Aceh dan UU otonomi khusus dulu itu mukim diatur di provinsi, ketika di UUPA sudah dipisah menyebabkan kabupaten/kota diberi kewenangan sehingga mukim berbeda-beda, seharusnya diatur oleh provinsi sebab itu kekhususan dan khas Aceh, bukan kekhususan kabupaten/kota, dan yang khusus itu diberikan kepada Propinsi, jadi kita juga ibaratnya satu komando, jangan dipecah-pecah entah siapa yang menemukan konsep yang pecah-pecah tersebut.

Berdasarkan Pasal 114 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, bahwa mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan qanun kabupaten/kota, sedangkan ketentuan mengenai mengenai tata cara pemilihan imeum mukim diatur dengan Qanun Aceh, hal tersebut

¹⁶³ Hal yang sama juga berlaku untuk *gampong* di Aceh.

¹⁶⁴ Faisal, Kasubbag Pemerintahan Mukim dan Gampong Pemerintahan Aceh, wawancara, tanggal 28 Juli 2014.

¹⁶⁵ Taqwadin, Kewenangan Mukim Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam, Bahan Pelatihan Fasilitator Perencanaan Mukim, yang diselenggarakan oleh FFI, Institute of GreenAceh, JKMA Pidie, PeNA, SNI, dan KKP, Hotel Kuala Radja, Banda Aceh 19 November 2009. hlm. 12.

¹⁶⁶ Mussawir, Kepala Bagian Pemerintahan Umum Aceh Barat Daya, wawancara, Tanggal 18 Juli 2016.

dapat dikarenakan berkaitan dengan beban anggaran berkaitan dengan kelembagaan yang dibebankan kepada Propinsi dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) disebabkan *imuem mukim* merupakan salah satu lembaga pelaksana otonomi khusus.¹⁶⁷ Pengaturan tata cara pemilihan *imuem mukim* diatur oleh Qanun Aceh untuk terjadinya keseragaman dalam pemilihan *imuem mukim*. Hal tersebut kurang relevan disebabkan bahwa keinginan pasal tersebut memberikan keleluasaan kepada kabupaten/kota terhadap pengakuan terhadap keberagaman kabupaten/kota.

Berdasarkan kenyataan tersebut, kiranya akan lebih baik manakala mengenai fungsi, tugas dan kelengkapan/ perangkat lembaga dan proses pemilihan/pengisian jabatan lembaga tersebut (mukim) diatur dalam satu peraturan (Qanun).¹⁶⁸ Demikian juga halnya berkaitan dengan fungsi, tugas dan kelengkapan/perangkat lembaga dan proses pemilihan/pengisian jabatan lembaga *gampong (keuchiek)* diatur dalam satu peraturan (Qanun) tersendiri untuk menghormati dan menghargai keberagaman daerah atau kabupaten/kota yang ada di Aceh.¹⁶⁹

Berkaitan dengan hal tersebut dapat dibandingkan dengan pengaturan mengenai mukim dan *gampong* yang sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 yang melahirkan Qanun Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dan Qanun Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan *Gampong*. Qanun tersebut memberikan kewenangan lebih lanjut untuk dilaksanakan dengan Qanun kabupaten/kota untuk menyesuaikan keanekaragaman yang ada kabupaten/kota di Aceh, ataupun pengaturannya semua dilimpahkan saja ke kabupaten/kota.

¹⁶⁷ Berkaitan dengan hal tersebut bahwa jerih atau gaji *imuem mukim* dibayarkan berdasarkan APBK atau dari APBK bukan dari APBA, APBA hanya memberikan insentif kepada para *Imuem mukim*.

Pasal 114 ayat (4) UU No. 11 tahun 2006, menggunakan istilah fungsi dan tugas (masih dipisahkan) seharusnya cukup dengan istilah fungsi saja karena tugas dengan sendirinya sudah masuk dalam makna fungsi, sebagaimana dijelaskan di atas.

¹⁶⁹ Berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 menjelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, fungsi, pembiayaan, organisasi dan perangkat pemerintahan *gampong* atau nama lain diatur dengan Qanun kabupaten/kota. Pemerintah Aceh telah mengeluarkan Qanun Nomor 4 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian *Keuchik* di Aceh yang mencabut sebagian ketentuan yang diatur dalam Qanun Nomor 5 Tahun 2003.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, berkaitan dengan fungsi mukim sebagai suatu lembaga telah diundangkan beberapa Qanun provinsi, yaitu: Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat dan Adat Istiadat; Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat; dan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian *Imuem mukim*.

Namun kenyataannya apabila diteliti lebih lanjut mengenai fungsi mukim dalam kabupaten/kota, belum memberikan kejelasan mengenai fungsi mukim secara jelas, khususnya berkaitan dengan fungsi mukim dalam pemerintahan, bahkan ada qanun kabupaten/kota yang (pengaturan lebih lanjut) dilimpahkan lagi pengaturannya kepada (dalam) bentuk peraturan bupati/walikota, seharusnya dipertegas dalam bentuk qanun bukan dalam peraturan bupati/walikota lagi.¹⁷⁰

Qanun-qanun kabupaten/kota meskipun sudah disahkan, ada kabupaten/kota yang tidak pernah di sosialisasikan qanun tersebut disebabkan dengan berbagai alasan, antara lain tidak mempunyai anggaran untuk mensosialisasikan, padahal qanun tersebut sudah disahkan 1 (satu) tahun sebelumnya.

Secara garis besar fungsi mukim yang diatur dalam qanun kabupaten/kota, ternyata materi yang diaturnya mempunyai kesamaan antara semua kabupaten/kota, padahal salah satu pertimbangan diberikan kewenangan atau pengaturannya dalam Pasal 114 ayat (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 adalah untuk menghargai dan menghormati pluralisme yang dalam kabupaten/kota di Aceh. Hal tersebut dapat dipahami bahwa draf/rancangan qanun-qanun kabupaten/kota tentang Mukim/Pemerintahan Mukim yang sudah menjadi qanun kabupaten/kota didanai dan difasilitasi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yaitu LSM Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA).¹⁷¹

¹⁷⁰ Hal ini dapat dilihat dalam Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 14 Tahun 2011 dan beberapa qanun kabupaten/kota lainnya.

¹⁷¹ Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) adalah satu LSM lokal yang terlibat dalam gerakan masyarakat adat. JKMA yang kantornya ada di seluruh kabupaten/kota di Aceh memfasilitasi penyusunan rancangan Qanun mukim di setiap daerah kabupaten/kota untuk diajukan kepada eksekutif dan legislatif daerah tersebut. Disamping itu terdapat juga LSM-

JKMA memfasilitasi dan mendanai proses penyusunan qanun mukim dengan melibatkan berbagai unsur masyarakat. Proses penyusunan ini sebenarnya tidak dimulai dari awal karena ada beberapa kabupaten/kota lain yang sudah melakukannya yang juga difasilitasi oleh JKMA. Oleh sebab yang dilakukan adalah penyesuaian draf dari daerah lain kepada iklim budaya kabupaten tersebut. Meskipun dalam penyusunan draf qanun ini turut dilibatkan para mukim, akademisi dan masyarakat. Berdasarkan kenyataan tersebut, qanun-qanun yang terdapat di kabupaten/kota meterinya tidaklah berbeda.

1. Implementasi Fungsi Mukim

Sebuah ungkapan dan tamsilan yang sangat mendalam diungkapkan oleh Imuem Mukim Lueng Bata Kota Banda Aceh saat ini yaitu mukim di Aceh “*BERMUSIM DALAM TIMBUNAN, BERTAHAN DALAM LUMPURAN, DIPINDAH TAKKAN LAYU, DICABUT TAKKAN MATI*”.¹⁷² Suatu ungkapan yang sangat sulit penulis pahami, namun secara garis besar bahwa mukim di Aceh telah mengalami berbagai cobaan dalam sistem ketatanegaraan, meskipun pemerintah meninggalkan dan tidak dipedulikan, namun mukim tetap mendapat pengakuan dari masyarakat di Aceh.

Dalam pelaksanaan fungsi mukim dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh mukim, mukim kadang-kadang bingung, apa yang harus dikerjakan, disebabkan tidak sinkron, adakala mukim tidak faham peraturan perundang-undangan, dan adakalanya qanun yang sudah dibuat tidak disosialisasikan. Selain itu hal yang sangat penting yaitu harus dipertemukan camat, mukim dan keuchiek harus dipertemukan dan persamakan persepsi ketiga lembaga tersebut, namun ini tidak pernah dilakukan, kecuali masing-masing lembaga secara terpisah.¹⁷³

LSM lain yang memiliki peran dalam usaha membangun kembali peran adat dalam masyarakat dengan mengaktifkan kembali kelembagaan adat. Mereka juga ikut melakukan pelatihan, workshop, seminar untuk penguatan tersebut. LSM tersebut antara lain Prodeelat, Rumpun Bambu, Green Aceh Institute. Selain itu juga terdapat beberapa LSM yang juga memiliki program khusus dalam pemberdayaan masyarakat adat seperti Prodeelat, Rumpun Bambu, Green Aceh Institute.

¹⁷² Mukhtar Hasan, Imuem Mukim Lhueng Bata Kota Banda Aceh, *Wawancara*, 6 Agustus 2016.

¹⁷³ Irjuarisman, Imuem Mukim Pinang Susoh, *wawancara*, tanggal 18 Juli 2016.

Berbicara tentang fungsi mukim, khususnya yang dilakukan oleh Imuem mukim, hampir semuanya dapat bercerita dengan baik dan sangat menarik untuk ditulis dan dikaji, berbagai persoalan/masalah dapat diselesaikan oleh mukim. Masing-masing imuem mukim mempunyai kearifan dan kecerdasan serta teknik masing-masing yang saling berbeda dalam menyelesaikan masalah kemasyarakatan yang terjadi di wilayahnya. Permasalahan tersebut antara lain masalah pertanahan, warisan, harta bersama, perceraian, pengusiran warga dalam gampong, bahkan pemberhentian keuchiek dan tuha peut yang mengembalikan stempel kekuasaannya (gampong) kepada camat dapat diselesaikannya dengan baik.

Teknik penyelesaian sengketa berbeda-beda tergantung kepada kasus atau masalah, dan cara memanggil para pihak dan lainnya mempunyai khas tersendiri, peran Imuem Mukim yang mempunyai kharisma (kewibawaan) membuat para pihak dan masyarakat kadang-kadang sangat pasrah dengan apa yang diceritakan dan disampaikan oleh Imuem Mukim, sehingga saling maaf memaafkan terjadi dan tentu silaturrahimpun kembali seperti semula, dan itu merupakan tujuan utama dalam masyarakat Aceh, saling menghormati dan musyawarah merupakan ajaran islam yang selalu harus dijunjung tinggi.

Berbeda halnya ketika ditanya fungsi yang lain sesuai dengan berbagai berbagai aturan perundang-undangan yang terkait dengan fungsi mukim, khusus dalam bidang pemerintahan. Para Imuem mukim umumnya mulai menarik nafas dan memengang kening, karena sangat sulit untuk menjelaskan apa yang menjadi kewenangannya dalam bidang pemerintahan.

Para Imuem mukim faham bahwa mukim merupakan salah satu tingkatan pemerintahan (tingkat terendah kedua) di atas gampong, baik secara adat maupun pemerintahan sebagaimana dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pertanyaan kembali dilanjutkan, apasaja yang imuem mukim lakukan saat ini, khususnya dalam bidang pemerintahan? Para Imuem mukim kembali teringat bahwa sesuai dengan qanun yang ada mukim berfungsi di dalam bidang ada dan adat istiadat, syariat Islam, pembangunan, mengkoordinasikan gampong-gampong dan penyelenggaraan pemerintahan.

Bustami¹⁷⁴ Camat Baitussalam Aceh Besar menyebutkan bahwa fungsi mukim sudah berjalan walaupun tidak semuanya, diantaranya menyelesaikan sengketa-sengketa tanah, sengketa gampong. Adapun fungsi dalam bidang pemerintahan Bustami melanjutkan:

“begini dia, kewenangan pemerintahan ada yang disebut pelaksanaan pemerintahan absolut, ada konkuren, pelimpahan pemerintahan umum. Konkuren berarti dilaksanakan oleh kecamatan dan kepala dinas, kalau absolut langsung dilaksanakan oleh pemerintah pusat langsung yang tidak bisa diganggu gugat, sedangkan kalau pelimpahan bisa dilaksanakan oleh daerah bisa juga tidak. Jadi pelaksanaan konkuren itu tidak berada pada mukim, mukim hanya menangani persoalan-persoalan tradisional saja. Seperti masalah *keujruen blang*, *panglima laot*, dan itu harus kita hidupkan karena ini merupakan kebudayaan kita, itulah yang dikatakan keistimewaan. Konkuren itu adalah pembangunan dasar contohnya kesehatan, pendidikan, perumahan dan lain sebagainya. Itu dilimpahkan ke daerah supaya cepat pembangunannya. Adapun dalam bidang pertanian mukim juga berperan misalkan di bidang pengairan dalam hal membagikan air ke sawah, jadi itu dilaksanakan oleh *keujruen blang* kecamatan, kalau misalkan ada juga *keujruen blang* di tingkat gampong silahkan yang namun tetap berdasarkan arahan *keujruen blang* kecamatan. *Panglima laot* juga seperti itu, kedudukannya berada dibawah mukim. Jadi itu tidak termasuk dalam pemerintahan seperti yang saya sebutkan tadi.¹⁷⁵

Secara aturan atau norma hukum, pemerintahan mukim sudah sangat kuat, namun dalam kenyataannya tidak diberdayakan, hal ini sebagaimana disebutkan Imuem Mukim Babah Lhok sebagai berikut:

“ini bukan mencari kesalahan siapa, kalau pemerintah Aceh dan Kabupaten dikatakan tidak mengerti mereka yang membuat aturan tersebut pasti sudah sangat faham, tapi kepedulian pemerintah sangat kurang dalam hal melaksanakan UUPA khususnya terhadap mukim, seperti pembentukan lembaga-lembaga di mukim, ternyata diperintah untuk membentuk, tetapi

¹⁷⁴ Bustami, Camat Baitussalam Kabupaten Aceh Besar, *Wawancara*, 6 Agustus 2016.

¹⁷⁵ *Ibid*

pembentukan tanpa didukung oleh dana (anggaran), tidak akan berjalan, sebab ada perbandingan jika di tingkat gampong semua lembaga berjalan karena ada anggaran untuk gampong, jadi setiap ada rapat ada anggaran, tunjangan dan honor. Berbeda halnya dengan lembaga di mukim yang akan dibentuk, tetapi anggarannya tidak ada, ada kekayaan mukim, namun dalam realitanya menjadi persoalan seperti hutan mukim, laut mukim, sungai, tanah bengkok, danau, rawa hanya sebagai semboyan saja, sebab saling klem sehingga bermasalah, disebabkan dalam peraturan tidak disebutkan secara jelas batas-batas tersebut.¹⁷⁶

Di Aceh Besar, salah satu Imuem Mukim Lamreung-Lampeunerut Aceh Besar menjelaskan fungsi mukim sebenarnya fungsinya banyak, seperti Geuchik tugasnya kan benar-benar untuk mengayomi masyarakat, tetapi kalau Mukim tidak ada dalam implementasinya, secara aturan ada namun dalam pelaksanaannya tidak ada walaupun dalam aturan itu telah di atur, dalam bahasa Aceh seperti *“umpeun kameg mengantung”* (menggantungkan makanan kambing yang tidak pernah dicapai oleh kambing tersebut. Misalkan dalam aturan pemilihan Geuchik, bahwa dalam pemelihan Geuchik ada ikut campur dari mukim dalam hal administrasi, tapi dalam kenyataannya itu tidak ada, langsung administrasinya dengan camat, pokoknya aturannya tidak jalan.¹⁷⁷

T. Nana Djohan, lebih lanjut menjelaskan:

“Pelaksanaan pemerintahan mukim sangat dipengaruhi juga kepada camat dalam menjalankan tugasnya, apabila camat mengerti tentang keberadaan dan fungsi mukim ini sangat membantu para mukim (imuem mukim), akan tetapi apabila camat tidak faham, ini menjadi sulit dalam pelaksanaannya, wibawa imuem mukim menjadi masalah, misalnya segala sesuatu masalah di tingkat keuchik langsung ke camat, namun ada juga camat yang faham tentang keberadaan dan fungsi mukim, segala sesuatu diarahkan dan diselesaikan terlebih dahulu dengan mukim, namun ada camat (camat

¹⁷⁶ T. Nana Djohan, Imuem Mukim Susoh Sejahtera, *Wawancara* tanggal 18 Juli 2016, di kabupaten Aceh Barat Daya.

¹⁷⁷ M. Nur, Imeum Mukim Lamreung-Lampeunerut Aceh Besar, *wawancara*, tanggal 6 Agustus 2016.

baru) yang tidak peduli terhadap keberadaan mukim, camat atasan keuchik ini persoalan, mukim dianggap hanya koordinasi keuchiek, oleh karena itu kalau tidak diberdayakan mukim tidak akan berfungsi”.¹⁷⁸

Azis Khairuddin Amri, Kepala Mukim Karang Muda Kabupaten Aceh Tamiang terkait dengan fungsi mukim menyebutkan:

“Sebenarnya kami jadi mukim seperti harimau, harimau itu giginya tajam tapi hari ini tidak, segala permasalahan yang kami lakukan hanya di desa, kalau diperintahkan tidak ada apa-apanya pak sekedar terima undangan menghadiri upacara dan yang paling banyak tebusan surat saja, dan tebusan surat barang kali lemari sudah penuh, tidak ada apa-apanya itu, cuma kami terima gaji perbulan Rp. 700,000 dari pemda, ditambah dari Wali Nanggroe Rp. 500.000, ditambah dari pemda uang minyak Rp. 500.000 kalau dikumpulkan Rp. 1.700.000 tapi waktunya tidak tepat pak, biasanya meleset 2 bulan, tapi kalau untuk pemerintah kami tidak ada apa-apanya pak, tidak dilibatkan masalah tanah, masalah ini masalah itu. Hanya menerima surat dan menghadiri undangan-undangan saja.”¹⁷⁹

Hasaini, Camat Karang Baru Aceh Tamiang menceritakan:

“Kalau berbicara masalah mukim ini saya pikir cukup cocok ditulis disini, kabupaten Aceh Tamiang merupakan perbatasan dengan tetangga kita (sumatera Utara) yang tidak mempunyai mukim, kalau kita ini pasti ada mukim itu sejak dulu lah di Aceh, Cuma sejak dulu sampai sekarang mukim itu tetap dipertahankan namun kalau di Aceh Tamiang ini sudah mengalami beberapa perubahan, kalau pada awalnya itu mukim ini suatu sistem pemerintahan, dulu namanya itu koordinator kepala kampung, kalau dulu dalam satu kecamatan itu terdiri dari beberapa kemukiman mungkin sama dulu sebutannya disini itu namanya kepala mukim dulu sebutan kepada kepala mukim tidak ada berubah di Tamiang itu tetap kepala mukim kecuali mengenai geuchik ya kalau geuchik sudah mengalami perubahan dulu kepala

¹⁷⁸ T. Nana Djohan, *Ibid*

¹⁷⁹ Azis Khairuddin Amri, kepala mukim karang muda Kabupaten Aceh Tamiang, *FGD*, tanggal 24 Agustus 2016.

kampung berubah menjadi datok penghulu jadi sebutan disini.¹⁸⁰ Kemudian sekarang ini sudah sistem pemilihan, kalau dulu seingat saya mukim ini praktek ya mukim ini turun-temurun kalau yang jelas berbeda itu sebutan kalau kerjanya itu sama namun ditanya berfungsi dan tidak berfungsi ya kondisi mukim ini, di Aceh ada pun boleh ada dan boleh tidak, dari peran mukim seharusnya kalau kita lihat struktur mukim itu di atas kepala desa dan kalau ini pengertiannya mukim/kepala mukim membawahi geuchik/penghulu dan kalau di dalam prakteknya ini kelihatannya ya seperti itu mukim boleh ada dan boleh tidak, karena apa yang menjadi tugas mukim itu hanya di bidang adat istiadat sama seperti daerah lain yang beda disini hanya sebutan istilah dan masalah berfungsi dan tidak berfungsi tergantung kewenangan karena mereka itu tidak ada sanksi kerja, tidak kerja sama saja gajinya tetap perbulan.

Pada umumnya fungsi mukim yang berfungsi dan berjalan atau menonjol selama ini disini adalah fungsi adat serta penyelesaian sengketa. Lebih lanjut di Aceh tamiang mukim juga tidak terlibat dalam fungsi pemerintahan, hal ini disampaikan camat karang baru Aceh Tamiang bahwa:

“tidak ada, menurut aturan mukim itu kan salah satu struktur pemerintahan di Aceh, di Aceh lain juga sepertinya sama, di Aceh tamiang ada Qanun Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Mukim, yang belum ada qanun tentang ini kan cuma kota Banda Aceh. Mukim-mukim yang lain di Aceh juga mengatakan seperti itu bahwa selama ini tidak terlibat dalam pemerintahan.”¹⁸¹

Selain itu diantara pemangku kepentingan yaitu Camat, Mukim dan Keuchiek belum pernah diadakan pertemuan sehingga akan ada satu asumsi atau pemikiran yang akan menjalankan fungsinya masing-masing khususnya dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Pelaksanaan fungsi mukim menjadi persoalan ketika di daerah perkotaan seperti banda Aceh, dimana masyarakatnya yang sudah banyak seberubah

¹⁸⁰ Husaini, Camat Karang Baru Kabupaten Aceh Tamiang, *wawancara*, 24 Agustus 2016.

¹⁸¹ *Ibid.*

menjadi heterogen dan menjadi modern, sehingga ada pendapat yang mengatakan bahwa adanya lembaga mukim hanya memperpanjang birokrasi, segala sesuatu langsung menghubungi kecamatan. Lebih lanjut selama ini kecamatan menjadi atasan langsung gampong yang sudah mengambil alih hampir seluruh peran dan fungsi dari mukim.

a. Lembaga atau Perangkat Mukim

Lembaga yang seharusnya dibentuk, namun belum dibentuk adalah dalam struktur organisasi mukim di Abdya adalah Tuha Peut Mukim. Adapun struktur organisasi Mukim terdiri dari Imuem Mukim, Sekretariat Mukim, Tuha Peut Mukim, Imuem Chiek Mukim.¹⁸² Terkait dengan hal tersebut seharusnya tidak terjadi, dalam Pasal 17 Qanun Abdya disebutkan Honorarium bagi perangkat mukim dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Pemerintah Kabupaten (APBK) sesuai dengan kemampuan daerah. Sayangnya anggaran untuk mukim belum dicantumkan dalam APBK Abdya dan memerintahkan kembali diatur dalam Peraturan Bupati.

Saat ini dalam pemerintahan mukim dikenal lembaga-lembaga adat lain, yang kedudukannya berada di bawah mukim, dan ada juga daerah yang mana lembaga-lembaga adat tersebut berdiri sendiri, seperti Panglima laot, panglima uteun, keujruen blang, serta ada juga daerah-daerah yang tidak membentuk lembaga tersebut karena dianggap fungsi lembaga tersebut tidak dibutuh lagi di wilayahnya.

Secara umum perangkat atau jabatan yang sudah ada yaitu Imuem Mukim, Imuem Chiek dan Sekteraris Mukim. Adapun perangkat di tingkat mukim yang lainnya di anggap sangat penting dalam rangka pelaksanaan otonomi mukim yaitu Tuha Peut Mukim sebagai mitra Imuem mukim dalam pelaksanaan fungsi mukim belum pernah terwujud secara formal. Jikalau ada mukim yang sudah tuha peut mukim dibentuk secara adat orang-orang atau tokoh yang ikhlas bekerja demi masyarakat sebagai pengabdian, tuha peut ini tanpa di berikan Surat Keputusan (SK Bupati/walikota), berbeda halnya

¹⁸² Lihat Pasal 9 Qanun Abdya No. 10 Tahun 2012, terkait dengan nama Sekretariat Mukim adalah keliru, seharusnya sekretaris Mukim karena yang dimaksud adalah lembaganya bukan sekretariatnya.

dengan imuem mukim, sekretaris mukim dan Imuem chiek yang dikuatkan dengan administrasi dalam bentuk Keputusan Bupti/Walikota.

Persoalan timbul ketika dalam tataran masyarakat modern saat ini mempersoalkan legalitas dan keabsahan sebuah lembaga, khususnya dalam pelaksanaan tugasnya. Sebagai contoh, salah satu kewenangan mukim dalam bidang pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam qanun Kabupaten/kota adalah mukim berwenang membuat peraturan di tingkat mukim (Qanun Mukim), dalam pembentukan Qanun mukim tersebut harus dilakukan melalui proses dan mekanisme yang telah ditentukan, yaitu dibuat dan disetujui bersama antara imuem mukim dan tuha peut mukim. Persoalannya sebagaimana dijelaskan di atas tuha peut mukim tidak ada (tidak dibentuk) sebagaimana diperintahkan qanun kabupaten/kota.

Oleh karena itu di tingkat mukim pembentukan qanun mukim tidak pernah dilakukan, meskipun di tataran pemerintah mukim dan pemerintah gampong merasakan diperlukan adanya peraturan mukim yang mengatur tentang masalah-masalah tertentu dalam bentuk peraturan mukim (qanun Mukim). Sebagai contoh diperlukan qanun mukim tentang persawahan (blang) karena melibatkan beberapa gampong sehingga mereka menganggap lebih baik dibuat peraturan di tingkat mukim. Persoalannya sebagaimana diuraikan di atas bagaimana membuat Qanun mukim perangkat yang bewenang yang sah tidak ada/belum ada yaitu tuha peut.¹⁸³

Selain itu ada pandangan yang menyebutkan dibuat dalam peraturan Imuem mukim saja, masalahnya adalah umumnya peraturan imuem mukim dibuat dalam rangka pelaksanaan qanun mukim (peraturan Mukim), sehingga hanya dibuat dalam bentuk dokumen saja tanpa diberi nama dan jenis peraturannya, ini merupakan salah satu persoalan yang dihadapi imuem mukim dalam menjalankan pemerintahan.¹⁸⁴

Dari berbagai diskusi pembentukan secara formal tidak berani dibentuk, mengingat apabila tuha peut mukim dibentuk, konsekwasinnya mereka juga

¹⁸³ Asnawi, Imuem Mukim Siem Kabupaten Aceh Besar, *Wawancara*, tanggal 7 Agustus 2016.

¹⁸⁴ Ibid.

mengharapkan jerih (gaji). Hal ini mengingat persoalan selanjutnya status mukim merupakan koordinator gampong, namun pendapatan di bawah keuchiek yaitu Rp. 650.000. sedangkan keuchiek 2.000.000 (dua Juta Rupiah). Pembentukan Tuha Peut Mukim belum dibentuk, disebabkan ketiadaan anggaran, sebab apabila diajak bergabung, apalagi tokoh-tokoh mereka juga menjadi apersoalan, sebab semua lembaga yang ada di (Tuha Peut) gampong semua ada dana, timbul suatu kecemburuan, masak lembaga yang lebih tinggi dari gampong tidak punya anggaran.¹⁸⁵ Sebenarnya terkait anggaran sudah disampaikan kepada pemerintah dan DPRK (Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten) Abdya, dijanjikan namun hingga saat ini tidak terealisasi. Sebenarnya bukan tidak ada anggaran tetapi tidak dianggarkan.¹⁸⁶ Hal ini menurut Mussawir untuk anggaran operasional mukim belum dianggarkan dalam APBK, namun yang ada hanya jerih/tunjangan untuk para imuem mukim.¹⁸⁷ Berkaitan dengan anggaran harus diperjelas fungsinya, sehingga akan dianggarkan sesuai dengan program yang diberikan dengan tegas, misalnya peran dalam pemberdayaan masyarakat, pembangunan, pemerintahan, sehingga dapat dianggarkan.¹⁸⁸

Terkait dengan anggaran untuk pemerintahan mukim seharusnya dalam rangka menciptakan mukim secara baik dan efektif khususnya dalam bidang pemerintahan diperlukan memberikan dukungan anggaran bagi pelaksanaan pemerintahan di tingkat mukim, pembangunan sarana dan prasarana, dukungan anggaran yang jelas bagi aparatur dan operasional pemerintahan di tingkat mukim dan perlu mendapat tempat pada alokasi anggaran pemerintahan daerah yang dituangkan dalam APBK, serta upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam pemerintahan di tingkat mukim. Hal ini seharusnya pemerintah dan DPRK kabupaten/kota sebagaimana telah ditetapkan dalam Qanun kabupaten/kota.

Guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan mukim, diperlukan dibentuk kelengkapan mukim. Namun demikian, di Aceh Barat daya belum

¹⁸⁵ Irjuarisman, *Ibid.*

¹⁸⁶ T. Nana Djohan, *Op cit.*

¹⁸⁷ Mussawir, Kabag Pemerintahan Umum Kab. Abdya, *wawancara*, tanggal 18 Juli 2016.

¹⁸⁸ *Ibid*

memiliki alat kelengkapan mukim. Yang sudah ada adalah sekretaris mukim, walaupun ada mukim yang sudah memiliki alat kelengkapan mukim, namun dalam kenyataannya belum berfungsi dengan baik. Belum berfungsinya alat kelengkapan tersebut disebabkan keterbatasan anggaran yang tersedia pada pemerintahan mukim.¹⁸⁹ Sumber pendapatan yang ada hanya dapat digunakan untuk biaya operasional *imuem mukim* sendiri, dikarenakan jumlahnya sangat terbatas.

Pemerintahan di tingkat mukim juga belum mempunyai kantor tersendiri sebagai tempat melaksanakan administrasi, serta tidak didukung dengan sarana dan prasarana kantor mukim. Dalam tataran implementasi mukim mengalami berbagai kendala, permasalahan dalam bidang sarana dan prasarana, ketiadaan alat kelengkapan mukim, keterbatasan sumber pendanaan mukim merupakan faktor-faktor lain yang menyebabkan kurang berfungsinya pemerintahan mukim. Pada umumnya mukim belum mempunyai kantor tersendiri sebagai tempat melaksanakan kegiatan administrasi. Kegiatan administrasi biasanya dilakukan oleh mukim di rumah masing-masing. Selain itu tidak tersedia sarana dan prasarana perkantoran untuk mendukung kegiatan administrasi.¹⁹⁰

Pasal 114 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006, menyebutkan Mukim dipimpin oleh *imeum mukim* sebagai penyelenggara tugas dan fungsi mukim yang dibantu oleh *tuha peuet mukim* atau nama lain. *Tuha peut mukim* merupakan unsur penyelenggara pemerintahan mukim yang berkedudukan setara dengan *imuem mukim* dan *imuem chiek*. *Tuha peut mukim* merupakan unsur perwakilan masyarakat mukim yang terdiri dari unsur ulama, tokoh adat, pemuka masyarakat, cerdik pandai, tokoh perempuan, dan tokoh pemuda yang dipilih oleh musyawarah mukim kemudian diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usulan camat dari hasil musyawarah mukim.

¹⁸⁹ T. Nana Djohan, Imuem Mukim Susoh Sejahtera, *Wawancara* tanggal 18 Juli 2016, di kabupaten Aceh Barat Daya.

¹⁹⁰ T. Djuned (et.al.), Implementasi Qanun Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Mukim Terhadap Eksistensi Pemerintahan Mukim, *Laporan Penelitian*, Banda Aceh: Kerjasama Lembaga Penelitian Unsyiah dengan Satuan Kerja Penguatan Kelembagaan BRR NAD-NIAS, 2006, hlm. 42-43.

Berdasarkan hal tersebut, bahwa mukim merupakan penyelenggara utama tugas-tugas pemerintahan mukim dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, koordinasi pelaksanaan pembangunan, pembinaan sosial kemasyarakatan, dan adat-istiadat. Adapun pemerintah mukim terdiri dari *imuem mukim* dan perangkat mukim. *Imuem mukim* berkedudukan sebagai kepala pemerintah mukim. Perangkat mukim berkedudukan sebagai unsur pembantu *imuem mukim* dan bertanggung jawab kepada *Imuem mukim*. Pemerintahan mukim dalam menjalankan fungsinya, struktur mukim atau susunan organisasi mukim meliputi: *imuem mukim*/nama lain, *tuha peut mukim*/nama lain, *imum chiek* serta lembaga adat mukim.

Sebagai contoh dalam tulisan ini, tugas *Imuem mukim* mempunyai berwenang:¹⁹¹

- a. memimpin penyelenggaraan urusan pemerintah mukim berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Tuha Peuet;
- b. mengajukan Rancangan Qanun mukim;
- c. menetapkan qanun mukim yang telah mendapat persetujuan bersama Tuha Peuet;
- d. menyusun dan mengajukan Rancangan Qanun Mukim tentang APBM untuk dibahas dan mendapat persetujuan bersama Tuha Peuet;
- e. menyusun perencanaan pembangunan mukim melalui musyawarah perencanaan pembangunan mukim;
- f. melaksanakan Rencana Kerja Mukim Jangka Pendek (RKMJP), Rencana Kerja Mukim Jangka Menengah (RKMJM) dan Rencana Kerja Mukim Jangka Panjang (RKMJP) yang telah ditetapkan;
- g. membangun perekonomian kemukiman dan mengkoordinasikan pembangunan Gampong secara partisipatif;
- h. pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan mukim;

¹⁹¹ Lihat Qanun Kabupaten Bireuen No 3 Tahun 2012 Tentang Pemerintahan Mukim.

- i. mewakili mukim di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjukkan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. membuat perencanaan pembangunan mukim;
- k. meminta dan menerima laporan pembangunan dari keuchik dalam wilayah Kemukiman tersebut;
- l. menjadi saksi setiap proses peralihan Tanah (Jual Beli, Gadee, Hibah, Wasiat, Wakaf, Faraidh, Meusara dalam wilayah Kemukiman tersebut;
- m. mengawasi jalannya proses pemilihan Keuchiek
- n. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Adapun wewenang Tuha Peuet sebagai unsur penyelenggara urusan Pemerintahan Mukim, yaitu:¹⁹²

- a. membentuk Qanun Mukim bersama Imeum Mukim;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemerintahan Mukim;
- c. melakukan Pemilihan Imeum Mukim;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian meum Mukim; dan
- e. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat di tingkat Mukim; dan
- f. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- g. bersama-sama dengan Imeum mukim menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Mukim;
- h. memberi pertimbangan kepada Imeum mukim terhadap calon sekretaris dan bendaharawan mukim;

¹⁹² *Ibid.*

- i. melakukan pengawasan terhadap kebijakan Imeum mukim dan perangkatnya;
- j. meminta laporan pertanggungjawaban Imeum mukim; dan
- k. memberikan saran dan teguran kepada Imeum mukim diminta atau tidak.

Lebih lanjut Imeum chiek mesjid mukim mempunyai tugas :

- a. mengurus, menyelenggarakan, dan memimpin seluruh kegiatan yang berkenaan dengan kemakmuran mesjid;
- b. mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan keagamaan dan peningkatan peribadatan serta pelaksanaan syariat Islam dalam kehidupan masyarakat.
- c. memimpin, mengkoordinir kegiatan peribadatan, pendidikan agama dan pelaksanaan Syari'at Islam dalam kehidupan masyarakat;
- d. mengurus, menyelenggarakan dan memimpin kegiatan kemakmuran Mesejid;
- e. memberi pertimbangan dan pendapat kepada Pemerintah Mukim baik diminta maupun tidak diminta;
- f. bersama Mukim, pemangku adat dan atau Tuha Peuet, menyelesaikan sengketa dalam keluarga dan antar warga yang timbul dalam masyarakat di tingkat Mukim.

Dalam menjalankan tugasnya sebagaimana tersebut di atas Imeum Chiek mempunyai fungsi :

- a. memberi pelayanan hukum kepada Pemerintah Mukim dan masyarakat berdasarkan Syari'at Islam;
- b. mengkoordinir dan menjaga kondisi sarana prasarana peribadatan yang nyaman untuk pelaksanaan ibadah;
- c. mengkoordinir organisasi kepemudaan dalam pelaksanaan kegiatan agama dan adat di tingkat Mukim;

- d. melakukan pembinaan terhadap lembaga-lembaga pendidikan agama di tingkat Mukim; dan
- e. melaksanakan tugas-tugas lain yang berhubungan dengan kegiatan keagamaan.

Terkait dengan hal tersebut masing-masing setiap kabupaten/kota diberi kewenangan untuk diatur dalam qanun kabupaten/kota, yang semua qanun kabupaten/kota yang hampir sama terkait dengan kewenangan lembaga-lembaga tersebut.

C. Hubungan Mukim dengan Camat dan Gampong

Hubungan mukim dengan camat saat ini dalam bidang pemerintahan selama ini adalah hubungan koordinasi. Mukim adalah koordinator gampong-gampong, dan berada di bawah camat.¹⁹³ Husaini camat Karang Baru Aceh Taming menjelaskan:

“Mukim memang ya membantu camat dalam tugasnya, seperti kemarin misalnya MTQ pelaksanaannya MTQ tingkat kecamatan ini diseleksi di setiap kemukiman disini ada 3 kemukiman, jadi masing-masing kemukiman itu menyeleksi MTQ di kampung di bawah dia seperti ini mukim simpang 4 dia membawahi 10 kampung, mereka adakan seleksi MTQ di tingkat kemukiman kemudian juga baru dilaksanakan di tingkat kecamatan, kalau di tingkat kecamatan diseleksi antar kemukiman ini memang yang menyelenggarakannya ini memang kepala mukim yang berinisiatif untuk kegiatan MTQ kemudian kegiatan lain-lain, mereka juga ambil bagian dalam hal perdamaian, mendamaikan persoalan antar kampung dalam kemukiman misalnya ada perselisihan yang terjadi antar kampung satu dengan kampung lain kalau dalam kemukimannya itu mukim yang menyelesaikannya, tapi kalau antar kampung kemukiman satu dengan kemukiman lain ini camat yang menyelesaikan, begitu juga dalam hal adat istiadat dan hukum keluarga juga berperan mukim seperti dalam hal warisan tetapi sepanjang kampung bisa

¹⁹³ Bustami, Camat Baitussalam Aceh Besar, *wawancara*, tanggal 6 Agustus 2016.

mnyelesaikan mukim tidak akan ikut terlibat dan diserahkan ke datok penghulu/geuchik.¹⁹⁴

Lebih lanjut dalam hal pengawasan terhadap pengawasan keuangan desa mukim di Aceh Taming menjelaskan:

“Dalam hal pengawasan dana desa itu memang mukim itu sedang mencari bentuk, karna baru pengalaman ditahun 2015 ini tahun 2016 tahap kedua ya masih lagi cari bentuk, kalau dari segi pengawasan itu memang melekat juga di camat, tapi sebetulnya mau tidak mau terlibat mukim dalam hal adanya semacam sengketa lah, keberatannya gitu karena dari sejak dulu kalau ada uang masuk ke kampung itu kan ribut, persaingan untuk pencalonan kepala desa jadi lebih tinggi permasalahannya jadi runcing di kampung apalagi yang menyangkut dengan uang, sehingga sering terjadi antara lembaga kampung Majelis Duduk Setikar Kampung (MDSK) kalau disana (daerah Aceh lain) MDSK itu namanya *tuha peuet*, *tuha peuet* adanya kan dikampung/gampong dia merupakan mitra kerja dari geuchik, cuma kadang-kadang dia menganggap dirinya itu sebagai pengawas dari geuchik sama dengan itu jadi sehingga disini juga sering muncul kalau masyarakat ada keberatan dengan kinerja geuchik maka biasanya *tuha peuet* berperan kadang-kadang negatif karena sesuai dengan pengetahuan, kalau dulu kita di Aceh *tuha peuet* itu betul-betul orang disegani, karismatik kalau sekarang dicari itu langka sehingga memang mereka itu punya, pokoknya kalau di kampung itu dia banyak keluarga maka dia akan terpilih walaupun sistem pemilihannya itu kadang-kadang terbuka, kalau yang ada tokoh masyarakat yang menunjukkan siapa pun ditunjuk sudah ok itu, jadi itu dikampung kalau di mukim sekarang ini sudah sejak ada lembaga Wali Nanggroe ini sudah dilingkapi dengan sekretariat mukim kalau di Aceh dinamakan dengan *imuem mukim*.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Husaini, Camat Karang Baru Kabupaten Aceh Tamiang, wawancara, 24 Agustus 2016.

¹⁹⁵ *Ibid.*

Terkait dengan fungsi dan tugas mukim dalam sistem pemerintahan dihubungkan dengan pelaksanaan tugas camat husaini lebih lanjut menjelaskan:

“Sebetulnya sudah jelas terbantu kalau kita lihat keberatan, hambatan tidak ada, katakanlah mengganggu kan tidak dia sudah jelas tidak mengganggu tinggal kadang-kadang ada juga satu-satu yang nakal dia coba ikut mengprovokasi masyarakat untuk menjadi kontra sama datok disitulah kadang-kadang yang kami dikecamatan melihat itu dan sering terjadi itu merangkap beberapa jabatan mukim udah karena di kec. Karang baru, satu kecamatan mukim sudah membawahi beberapa kampung/desa itu biasa mukim itu tokoh dalam kecamatan jadi kadang-kadang dia rangkap jabatan dia sudah sebagai ketua LBTQ, itu ketua LBTQ juga dia banyak pokok urusannya di tingkat kecamatan, karena dia ini orangnya sudah tua dan baru dikukuhkan lagi karena tidak ada yang mau jadi mukim karena memang dia tidak diimbangi lah begitu, jadi semua masyarakat mempercayainya lagi.¹⁹⁶

Asnawi, imuem Mukim Siem Aceh Besar menyebutkan hubungan mukim dengan camat dalam bidang pemerintahan tidak ada, padahal dalam UUPA mukim termasuk dalam pemerintahan antara camat dan Geuchik. Menurut saya, sebenarnya bisa kalau beberapa kewenangan Camat di alihkan kepada Mukim, contohnya masalah perizinan usaha kecil.¹⁹⁷

Berkaitan dengan kewenangan mukim di Aceh diperlukan adanya pelimpahan dari kabupaten/kota. Sebagaimana disebutkan dalam UU Pemerintahan Aceh. Namun saat ini mengenai pelaksanaan fungsi mukim, hanya ada *imuem mukim* yang melaksanakan tugasnya, khususnya tugas yang dilaksanakan oleh *Imuem mukim*, sangat tergantung kepada kemampuan sumber daya manusia (SDM) atau kemampuan *imuem mukim* yang bersangkutan dalam melakukan koordinasi baik dengan camat maupun dengan *keuchiek*.

Umumnya selama ini *Imuem mukim* melaksanakan tugas berkaitan dengan perintah camat, meskipun perintah camat tersebut bukan dalam

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Asnawi, Imuem Mukim Siem Kab. Aceh Besar, *wawancara*, tanggal 7 Agustus 2016.

bentuk tertulis (surat) tetapi dilakukan melalui lisan. Misalnya ketika camat perlu mengadakan rapat, diberitahukan kepada *imuem mukim* agar memberitahukan kepada semua *keuchiek* yang ada dilingkungan mukim yang bersangkutan. Tugas *imum mukim* juga berkaitan dengan penyambung (penyampai aspirasi) *keuchiek* kepada camat dalam hal berkaitan dengan *gampong* disebabkan *keuchiek* dengan camat yang kurang harmonis.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa, *imuem mukim* turut dilibatkan, apalagi sengketa tersebut melibatkan warga (masyarakat) *gampong* yang berbeda. Sebagai contoh dalam penyelesaian sengketa perbatasan antar *gampong* maka *imeum mukim* terlibat dalam hal tersebut, tetapi *imuem mukim* turut mengundang camat, koramil dan kapolsek. Jika masyarakat bersikap keras kadang-kadang tidak jarang juga *imuem mukim* menyebutkan kalau terjadi kekerasan maka yang bersangkutan bukan lagi berurusan dengan *imuem mukim*, tetapi akan berurusan dengan pihak kepolisian.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hasjmy, *59 Tahun Aceh Merdeka di Bawah Pemerintahan Ratu*, Jakarta: Bulan Bintang, 1977.
- , *Semangat Merdeka*, Jakarta: Bulan Bintang, 1985.
- Abdullah Sani, *Nilai Sastera Kenegaraan dan Undang-Undang dalam Qanun Syara' Kerajaan Aceh dan Bustanus Salatin*, Malaysia: UKM, Bangi-Malaysia, 2005.
- AJ. Piekaar, *Atjeh en Oorlog met Japan*, diterjemahkan oleh Aboe Bakar, *Aceh dan Peperangan dengan Jepang*, Seri Informasi Aceh No. 5, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 1977.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986.
- Anthony Reid, *The Contest for North Sumatra, the Nedherlands and Britian 1858-1898*, Oxford University Press, 1969.
- Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Bandung: Mandar Maju, 1991.
- , *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- , *Kapita Selekta Hakikat Otonomi& Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Citra Media, 2006.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNSIKA, Karawang, 1993.
- , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001.
- Bayu Surianingrat, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: 2004.

- H.T.M. Amin. *Susunan Pemerintah Republik Indonesia di Aceh*, Banda Aceh: Kantor Wilayah Departemen P & K Propinsi Daerah Istimewa Aceh. 1976
- Harley (ed), *Mukim Masa ke Masa*, Banda Ace: JKMA, 2008.
- Harun Alrasyid, Federalism Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran) dalam Adnan Buyung Nasution (et.al.), *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2000.
- Hilman Hadikusuma, *Hukum Ketatanegaraan Adat*, Bandung: Alumni, 1981.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2009.
- Ibrahim Alfian, *Perang Di Jalan Allah Perang Aceh 1873-1912*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bina Aksara, 1992.
- , *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1986.
- Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, edisi kedua, 2008.
- K.F.H. Van Langen, *De Inrichting van het Atjehsche Staatbestuur onder het Sultanaat*, 'S-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1888, dialih bahasa (diterjemahkan) oleh Aboe Bakar, *Susunan Pemerintahan Aceh Semasa Kesultanan*, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi Informasi Aceh, 2001.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Peraturan Perundangan-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Bandung: Alumni, 1983.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2004.
- Maris, *Asal Mula Konflik Aceh, Dari Perebutan Pantai Timur Sumatera Hingga Akhir Kerajaan Aceh Ke-19*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, edisi kedua, 2007.
- Mattulada (et.al.), *Agama dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Rajawali, 1983.

- Muhammad Hatta, *Lampau dan Datang*, Jakarta: Djambatan, 1956.
- Muhammad Isa Sulaiman, *Monsaik Konflik di Aceh*, Jakarta: ACSTF dan Aceh kita, 2006.
- Muslim Ibrahim, Langkah-langkah Penerapan Syariat di Aceh dalam Lahmuddin Nasution (et.al), *Penerapan Syari'at Islam di Indonesia: antara Peluang dan Tantangan*, Jakarta: Globalmedia Cipta Publising, 2004.
- Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- , *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1979.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.
- Rusdi Sufi (et.al.), *Sejarah Kebudayaan Aceh*, Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, 2004.
- Ryas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta: Suara Pembaharuan, 2000.
- Saafroedin Bahar (et.al.), *Risalah Sidang Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: SETNEG RI, 1992.
- Snock Hugrange, *The Achehnese*, diterjemahkan Singarimbun (et.al.), *Aceh Dimata Kolonialis*, Jakarta: Yayasan Soko Guru, 1985.
- Snouck Hurgrunje, *The Achehnese Vol I*, Leyden, 1906.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Sri Soemanteri M, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya, 1985.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, 1988.
- Syaukani, HR, Afan Gafar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

- T. Alibasjah Talsya, *10 Tahun Daerah Istimewa Atjeh*, Banda Atjeh: Pustaka Putroë Tjandèn, 1969.
- T.Ibrahim Alfian (et.al.), *Revolusi Kemerdekaan Indonesia di Aceh (1945-1949)*, Banda Aceh: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Pengembangan Permuseuman Daerah Istimewa Aceh, 1982.
- T.M. Djuned (et.al.), *Bunga Rampai Menuju Revitasi Hukum Adat Aceh*, Banda Aceh, Yayasan Rumpun Bambu, 2003.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indaonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1967.
- Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993.
- Unang Sunardjo, *Tinjauan Singkat Tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung: Tarsito, 1984.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Zakaria Ahmad, *Sekitar Kerajaan Atjeh Dalam Tahun 1550-1675*, Medan-Monora, 1972.
- Zakaria Akmad (et.al.), *Sejarah Pendidikan Daerah istimewa Aceh*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, 1984.

B. Disetasi, Jurnal, Makalah, Artikel dan Sumber lain

- Asyhar Hidayat, *Kedudukan dan Peranan Pemerintahan Asli (Desa dan Nagari) dalam Usaha Mencapai Tujuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*, *Disertasi*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2006.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, *Orasi Dies Natalis Unpar*, 1983.
- Bagir Manan, *Beberapa Hal di Sekitar Otonomi Daerah sebagai Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Majalah Padjadjaran*, Bandung, 1974.
- , *Suatu Kaji Ulang atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1974*, *Majalah Pro Justitia No. 2 Tahun IX*, April 1991.
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat, UUD 1945*, *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII, Bali, 14-18 Juli 2003.

Mahdi Syahbandir, Eksistensi dan Peranan Imuem Mukim dalam Pelaksanaan Pemerintahan Desa di Kabupaten Tingkat II Aceh Besar, *Tesis*, PPS Unpad, Bandung, 1995.

Marjasin (et.al.), *Lembaga-Lembaga Adat di Pedesaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*, Hasil Penelitian Kerjasama Ditjen Bandes, Universitas Syiah Kuala dan APDN Banda Aceh, Pusat Penelitian Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 1991.

Mukhlis, Fungsi dan Kedudukan Mukim sebagai Lembaga Pemerintahan dan Lembaga Adat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, *Disertasi*, Bandung: Program Doktor FH Unpad, 2014.

Ratna R, Perang Cumbok di Aceh Tahun 1945 dalam buku *Revolusi Nasional di Tingkat Lokal*, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional Jakarta, 1989.

Teuku Djuned (et.al.), Pemerintahan Mukim Masa Kini, *Laporan Penelitian*, Banda Aceh: Pusat Studi Hukum Adat Universitas Syiah Kuala, Darussalam, 2006.

T. Djuned (et.al.), Implementasi *Qanun* Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Mukim Terhadap Eksistensi Pemerintahan Mukim, *Laporan Penelitian*, Banda Aceh: Kerjasama Lembaga Penelitian Unsyiah dengan Satuan Kerja Penguatan Kelembagaan BRR NAD-NIAS, 2006.

C. Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Gubernur Aceh Nomor 140/1386/2015 tentang Penetapan Nama dan Nomor Kode Wilayah Administrasi Pemerintahan Kecamatan, Mukim dan *Gampong* di Aceh tahun 2015.

D. KAMUS

A. Thoha Husein Almujaheed dan A. Atho'illah Fathoni Alkhalil, *Kamus Akbar Bahasa Arab*, Jakarta: Gema Insani, 2013.

Aboe Bakar (et.al.), *Kamus Aceh Indonesia 2, Seri M-Y*, Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1985.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, 1995.

Muhammad Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung, 1989.