



## IMPLIKASI YURIDIS PENGATURAN BATAS DESA DI ACEH

### *JURIDICAL IMPLICATIONS OF REGULATING VILLAGE BOUNDARIES IN ACEH*

**Syahzevianda**

Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Banda Aceh, 23111  
e-mail: zevie.sy@gmail.com

**Yanis Rinaldi**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: yanisrinaldi@unsyiah.ac.id

**Teuku Muttaqin Mansur**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.  
Jalan Putroe Phang No.1. Darussalam, Provinsi Aceh, 23111  
e-mail: tmuttaqien@unsyiah.ac.id

**Diterima: 20/12/2018; Revisi: 02/05/2019; Disetujui: 13/12/2019**

**Abstrak** - Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pengaturan tentang batas wilayah desa yang berlaku di Aceh sebagai salah satu daerah otonomi khusus yang menjalankan fungsi pemerintahan di Daerah. Penelitian ini akan menganalisa secara aspek yuridis antara regulasi pelaksanaan penetapan batas wilayah desa secara nasional terkait dengan Pelaksanaan pemerintahan yang bersifat khusus di Aceh. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan penelitian perundang-undangan, pendekatan sejarah dan pendekatan konsep. Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa perundang-undangan yang dianalisa secara preskriptif kualitatif melalui asas-asas hukum dan teori-teori yang berkaitan dengan perundang-undangan dan desentralisasi asimetris. Berdasarkan hasil dan pembahasan dalam penelitian dapat disimpulkan bahwa: pengaturan kebijakan dibidang batas wilayah desa berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2016 yang merupakan perintah dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang bersifat khusus dibidang pengaturan kebijakan terkait desa, pengaturan penegasan batas wilayah desa tidak mengakomodir kedudukan lembaga Mukim di Aceh.

**Kata Kunci** : Implikasi Yuridis, Batas Desa, Otonomi Khusus.

**Abstract** - This study aims to analyze the regulation of village boundaries that apply in Aceh as one of the special autonomous regions that carry out the functions of government in the Region. This research will analyze the juridical aspects between the regulations on the implementation of national village boundary setting related to the implementation of special government in Aceh. This research is a normative juridical research, using a statutory research approach, historical approach and conceptual approach. The type of data in this study is secondary data consisting of primary legal material in the form of legislation which is analyzed qualitatively prescriptively through legal principles and theories relating to legislation and asymmetric decentralization. Based on the results and discussion in the study it can be concluded that: policy settings in the area of village boundaries based on Minister of Home Affairs Regulation No. 45 of 2016 which is an order of Law Number 6 of 2014 concerning Villages, are not in accordance with Law No. 11 of 2006 concerning The Aceh Government (UUPA) which is specifically in the field of village-related policy arrangements, the regulation of confirming village boundaries does not accommodate the position of the Mukim institution in Aceh.

**Keywords:** Juridical Implication, Village boundaries, Legal certainty.

## PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum.<sup>1</sup> Pasca amandemen UUD 1945, secara konstitusional Negara mengakui keberadaan daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sesuai Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Hal itulah yang mendasari penyelegaraan otonomi dapatlah dipahami untuk mendorong terwujudnya ide yang dicita-citakan yaitu otonomi.<sup>2</sup> Provinsi Aceh ditetapkan berstatus otonomi khusus melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh atau disebut UUPA.

Sebelumnya, landasan yuridis pelaksanaan penyelenggaraan keistimewaan Aceh sudah diakui dibidang otonomi ini sudah diakui sejak tahun 1999 melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan beberapa keistimewaan, pada Pasal 3 UU Nomor 44 tahun 1999 Provinsi Aceh berhak melaksanakan kewenangan penyelenggaraan keistimewaan dibidang: (1) penyelenggaraan kehidupan beragama; (2) penyelenggaraan kehidupan adat; (3) penyelenggaraan pendidikan; dan (4) peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.

Penelitian ini fokus mengkaji aturan-aturan normatif (yuridis) yang berkaitan dengan pengaturan penataan batas wilayah desa secara nasional yang diberlakukan di Aceh sebagai daerah yang berstatus otonomi khusus. Selanjutnya mengidentifikasi dan mengkritisi ketidakharmonisan kebijakan pemerintah secara umum dibidang pengaturan penetapan batas desa dalam upaya percepatan kebijakan pemerintah dalam menuntaskan permasalahan-permasalahan yang lahir akibat tidak adanya kepastian hokum pada keberadaan batas wilayah desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, beberapa kekhususan dibidang pemerintahan yang secara konstitusional diatur antara lain adanya lembaga adat Mukim. Kelembagaan Mukim berada langsung dibawah camat, dan mukim membawahi beberapa desa di Aceh. Untuk itu perlu adanya kajian secara normatif untuk melihat beberapa aturan mengenai pedoman pelaksanaan penetapan batas wilayah desa secara nasional yang akan diberlakukan di Aceh.

---

<sup>1</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group Cet. III, Jakarta, 2007, hlm.83

<sup>2</sup> Afif Syarif, "Pasang Surut Otonomi Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah)", *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Universitas Jambi, Jambi, 2013, hlm. 47

Sebagai dampak dari persoalan batas wilayah desa, pada tahun 2018 terdapat beberapa kasus yang muncul akibat permasalahan batas desa yang tak kunjung menemui titik temu di Provinsi Aceh. Beberapa kasus yang terjadi pada maret 2018 antara Desa Suak Raya Kecamatan Johan Pahlawan Aceh Barat dengan empat desa bersebelahan yang diklaim lahan gambut milik sekitar 80 warga Desa Suak Raya.<sup>3</sup> Pada Agustus 2018, persoalan batas wilayah desa juga terjadi perselisihan yang berujung melaporkan persoalan ini kepada Ombudsman yang menuntut pemerintah daerah menyelesaikan persoalan batas desa antara Gampong Indra Damai dengan Gampong Pasie Lembang, Kecamatan Kluet Selatan Kabupaten Aceh Selatan.<sup>4</sup>

Selanjutnya bahkan persoalan batas desa yang bermasalah di Aceh dapat memicu terjadinya konflik antar warga masyarakat yang saling mengklaim keberadaan batas wilayah masing-masing desanya. Pada Tahun 2018 juga terjadi pada september 2018 antara warga masyarakat Gampong Kareung Ateuh dengan Meudang Ghon<sup>5</sup> Kecamatan Indra Jaya, Kabupaten Aceh Jaya yang dipicu akibat keberadaan potensi sumber daya alam berupa Galian C yang diklaim keberadaannya berada di salah satu desa tersebut.<sup>6</sup>

Tidak lama berselang pada tahun yang sama terjadi sengketa akibat batas desa antara Gampong Sagoe dan gampong Ujong Pie kecamatan Muara Tiga Kabupaten Pidie Provinsi Aceh. Sengketa yang nyaris bentrok terjadi akibat kedua belah pihak warga saling klaim kepemilikan tanah kosong yang diperuntukkan lapangan sepak bola yang berada di antara kedua tapal batas desa tersebut pada oktober 2018.<sup>7</sup>

Penelitian-penelitian terkait yang dilakukan sebelumnya berfokus penyelesaian sengketa batas wilayah desa dengan model penyelesaian secara non-litigasi, musyawarah dan mediasi.<sup>8</sup> Pentingnya kedudukan batas desa di Indonesia untuk memberikan berkepastian

---

<sup>3</sup> Harian Aceh Indonesia, *Minta Selesaikan Batas Desa, Warga Bawa Parang Ke Polres*, di akses 2 Desember 2018, <https://www.harianaceh.co.id/2018/03/11/minta-selesaikan-batas-desa-warga-bawa-parang-ke-polres/>

<sup>4</sup> Haba Daily, *Ombudsman Minta Pemkab Aceh Selatan Selesaikan Batas Gampong*, di akses 2 Desember 2018, <https://habadaily.com/hukum/13394/ombudsman-minta-pemkab-aceh-selatan-selesaikan-batas-gampong.html>

<sup>5</sup> Berita Kini, *Penyelesaian Tapal Batas Dua Desa di Aceh Jaya Masih Buntu*, di akses 2 Desember 2018 <http://beritakini.co/news/penyelesaian-tapal-batas-dua-desa-di-aceh-jaya-masih-buntu/index.html>

<sup>6</sup> Berita Kini, *Galian C Picu Konflik Antar Desa di Aceh Jaya*, diakses 4 Desember 2018, <http://beritakini.co/news/galian-c-picu-konflik-antar-desa-di-aceh-jaya/index.html>

<sup>7</sup> Serambi Indonesia, *Rentetan tembakan bubarkan Bentrokan Warga dua gampong di Laweung, Begini kondisinya*, diakses 4 Desember 2018, <http://aceh.tribunnews.com/2018/10/20/rentetan-tembakan-bubarkan-bentrokan-warga-dua-gampong-di-laweung-begini-kondisi-sekarang>

<sup>8</sup> Yuli Utomo, *Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Desa Dinas Studi Kasus Sengketa Batas Wilayah Antara Desa Dinas Tulikup Dengan Desa Dinas Sidan Di Kabupaten Gianyar*, Jurnal Magister Hukum Udayana. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu/article/view/13048>

hukum, dan menghindari eskalasi konflik dan sengketa perebutan wilayah akibat kekaburan dari pengaturan dan persoalan belum tuntasnya penataan batas desa di Aceh. Maka perlu diselenggarakan pengaturan batas wilayah desa dengan mengedepankan prinsip-prinsip sesuai asas desentralisasi bagi kekhususan daerah yang berstatus otonomi khusus sebagai upaya percepatan penyelesaian batas desa di Aceh. Kajian ini diharapkan secara aturan dapat memberikan kontribusi dalam percepatan penyelesaian penataan batas wilayah desa di Aceh melalui keterlibatan lembaga adat (Mukim) di Aceh.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, karena kajian difokuskan pada tataran sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan dibidang pelaksanaan penetapan batas wilayah desa secara nasional dengan pengaturan pelaksanaan pemerintahan daerah yang berstatus otonomi khusus di Aceh. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum sekunder (kepuustakaan) berupa UUD 1945, peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan otonomi khusus di Aceh, penyelenggaraan desa dan kebijakan pemerintah dibidang penetapan dan penegasan batas wilayah desa. Selanjutnya dilakukan analisa kedudukan lembaga Adat (mukim) di Aceh dengan kaitannya pengaturan umum batas wilayah desa secara nasional. Analisis dilakukan menggunakan metode kualitatif yang diuraikan secara preskriptif berdasarkan teori, asas dan pendapat hukum terkait permasalahan dalam kajian yang dikonstruksikan sesuai dengan sumber bahan hukum.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Lembaga Adat Mukim di Aceh**

Menurut L. Oppenheim berkebangsaan Inggris<sup>9</sup> dikutip dalam Zenith Timotius Malli Anaada, sebuah negara berdiri bila suatu bangsa telah menetap di suatu negeri dibawah pemerintahannya sendiri”, definisi ini mencakup 4 unsur yang sangat jelas: rakyat, wilayah, pemerintahan dan sifat kedaulatannya. Wilayah yang merupakan simbol kedaulatan yang harus dipertahankan dari segala ancaman apapun. Kedaulatan

---

<sup>9</sup> Zenith Timotius Malli Anaada, “Kekuasaan Negara Dalam Struktur Adat Masyarakat Miangas”, *Politico: Jurnal Ilmu Politik*, Unsrat, hlm. 5

negara dalam konteks mempertahankan keaslian dan kemampuan dalam mengatur urusan rumah tangganya (negara) itu sendiri. Yaitu kehendak negara dalam kewenangannya mengatur urusannya sendiri tanpa adanya intervensi atau campur tangan pihak lain, baik dari dalam maupun dari luar negara.<sup>10</sup>

Susunan unsur wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia dibangun mulai dari wilayah desa. Sebagai unit pemerintahan terkecil dalam sistem pemerintahan, desa harus memiliki batas wilayah yang pasti. Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum terkecil yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan asalusul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati oleh negara.<sup>11</sup>

Eksistensi lembaga mukim di Aceh telah ada sejak masa kesultanan di Aceh. Pada masa Pemerintahan Kerajaan Aceh, dikenal empat satuan pemerintahan yang berada di bawah Sulthan yaitu, *Panglima Sagoe*, *Ulhee Balang*, *Imeum Mukim* dan *Keuchik*<sup>12</sup>Paska kemerdekaan Republik Indonesia, legalitas lembaga Mukim mulai meredup akibat dari dampak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, mengakibatkan pemerintahan Imeum Mukim tidak lagi diakui sebagai pemerintahan formal di Aceh.<sup>13</sup> Secara garis besar, gampong dan mukim yang ada di Aceh disetarakan menjadi Desa yang berlaku secara nasional sebagai dampak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Pemerintah Daerah Istimewa Aceh harus menentukan pilihan terhadap dua strata pemerintahan lokal yang berada dibawah Kecamatan untuk dijadikan Desa.<sup>14</sup> Lembaga adat mukim pada masa itu menjadi tidak berdaya dalam hierarki pemerintahan di Aceh

Paska reformasi, Kedudukan lembaga mukim sebagai struktur pemerintahan mulai diakui kembali melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai

---

<sup>10</sup> Setyo Nugroho, "Demokrasi Dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa Dan Kelurahan", Jurnal Cita Hukum Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013. ISSN: 2356-1440 UIN Syarif Hidayatullah, 2013, hlm. 250

<sup>11</sup> *Loc Cit*, Zenith, hlm. 5

<sup>12</sup> Mahdi Syahbandi, *Sejarah Pemerintahan Imeum Mukim di Aceh*, Jurnal Ilmu Hukum Kanun No. 62, Th. XVI (April, 2014), pp. 1-17, hlm. 1

<sup>13</sup> *Ibid*, Mahdi Syahbandi, hlm.3

<sup>14</sup> Pustaka Online, *Penataan Lembaga Mukim Dalam Otonomi Khususprovinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, diakses pada 4 Desember 2018, <https://pustakaonline.wordpress.com/2008/03/22/penataan-lembaga-mukim-dalam-otonomi-khususprovinsi-nanggroe-aceh-darussalam/>

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Sebagai peraturan pelaksana mengenai kelembagaan mukim di Aceh, lahir Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim, yang mengakui tidak saja mukim sebagai lembaga adat, melainkan juga sebagai lembaga pemerintahan.<sup>15</sup>

Pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA), kedudukan lembaga mukim kembali diperkuat bahkan statusnya menjadi struktur pemerintahan di bawah camat yang membawahi beberapa gampong. Jika dilihat dari konteks kedudukannya, lembaga mukim saat ini di Aceh kembali pada kedudukannya pada masa mukim kesultanan Aceh. Pada pasal 1 angka 19 disebutkan 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.”

Berdasarkan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, bahwa pengaturan lebih lanjut tentang lembaga mukim diatur dengan Qanun Aceh. Lahirnya Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat sebagai peraturan pelaksana UUPA. Disebutkan pada Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008, pada pasal 1 angka 15 bahwa Pemerintahan Mukim dipimpin oleh seorang Imuem Mukim. Adapun tugas Imuem Mukim Sesuai dengan pasal 8 Qanun tersebut adalah: (a) melakukan pembinaan masyarakat; (b) melaksanakan kegiatan adat istiadat; (c) menyelesaikan sengketa; (d) membantu peningkatan pelaksanaan syariat Islam; (e) membantu penyelenggaraan pemerintahan; dan (f) membantu pelaksanaan pembangunan.

Jika memperhatikan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengenai fungsi lembaga adat di Aceh dan Pasal 8 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 mengenai tugas imuem mukim sebagai kepala pemerintahan mukim di Aceh, tegas bahwa dalam hal ini peran dan tugas lembaga mukim (imeum mukim) sangat strategis dibidang penataan dan percepatan penyelesaian batas wilayah desa di Aceh dalam rangka tertib administasi dan mencegah terjadinya konflik batas wilayah desa secara khusus dan memberikan kepastian hukum pada batas wilayah secara umum.

Secara tekstual, dari definisi “Mukim” dan “Gampong” memiliki penafsiran yang berbeda atas kedudukan batas wilayah pada masing-masing struktur pemerintahan tersebut. Berdasarkan terminologinya, UUPA memberikan penekanan urgensi batas

---

<sup>15</sup> Sulaiman Tripa, *Senjakala Mukim*, <http://www.jkma-aceh.org/senjakala-mukim/> (diakses pada 29 November 2018)

wilayah hanya pada mukim, bukan pada gampong. Dari pengertian kedua definisi tersebut, secara harfiah cakupan “batas wilayah” termaktub pada mukim yang merupakan gabungan beberapa desa atau gampong, tidak disebutkan secara langsung desa haruslah memiliki “batas wilayah” seperti pada pengaturan pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Desa secara umum bagi daerah lain yang tidak berstatus otonomi khusus. Seperti pada pembahasan sebelumnya terkait dengan desentralisasi asimetris bagi provinsi aceh khususnya, namun pengaturan tidak mengatur secara khusus mengenai batas desa. Artinya pada lapangan penetapan dan penegasan batas desa di provinsi aceh tetap mengacu pada peraturan-peraturan yang bersifat nasional.

## 2. Pengaturan Batas Wilayah Desa di Aceh

### a. Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956

Pada sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh. Yamin<sup>16</sup> mengatakan bahwa:“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja”.

Angin segar begitu jelas ketika wacana pemerintahan dalam Republik Indonesia akan tersusun sampai pada pembagian urusan-urusan kenegaraan nantinya terdiri atas beberapa bagian pokok. Termasuk bagian urusan yang akan diserahkan pada daerah-daerah pada saat itu, yang susunan daerah terdiri atas “desa” yang menjadi pondasi elemen yang paling bawah terhadap berdirinya pemerintahan republik Indonesia.

Sejatinya desa adalah "negara kecil" atau apa yang dimaksud Ter Haar *dorps republic*, karena sebagai masyarakat hukum desa memiliki semua perangkat suatu negara: teritori, warga, aturan atau hukum (*rule atau law*) dan pemerintahan.<sup>17</sup> Menurut Ter Haar bahwa desa dalam arti luas merupakan sebuah konsep pemerintahan atau sebuah Negara kecil, karena didalamnya mengandung unsur-unsur berdirinya sebuah Negara seperti wilayah (*territorial*), warga, aturan-aturan khusus mengenai desa dan pemerintahan.

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 301

<sup>17</sup> YUSDANT, *Represivitas Negara terhadap Komuniti bangsa*, Jurnal Millah Vol. VI, No. 1, Agustus 2006, hlm. 79

Pasca kemerdekaan, sebagai *Legal formal* dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara yang merupakan cikal bakal pelaksanaan pemerintahan provinsi Aceh. Sama sekali belum terkait pengaturan batas wilayah desa di Aceh pada saat itu. Terkait kondisi politik bangsa, baik secara nasional maupun Aceh pada era pemerintahan paska kemerdekaan, pemerintah belum memberikan definisi dan terminologi konkret terkait arah kebijakan desa. Apalagi kebijakan khusus aspek kewilayah dan teritorial dibidang batas wilayah desa.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1956 inilah cikal bakal secara *legal standing* Aceh dalam menentukan arah kebijakan dalam menjalankan pemerintahan yang dapat dikatakan berjalan secara otonom. Walaupun pengaturan rumah tangga Aceh dalam Undang-Undang ini belum melepaskan belenggu pemerintah yang masih memberikan payung hukum dua daerah sekaligus atas pelaksanaan pemerintahan di daerah, yaitu Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara. Secara spesifik belum terdapat formulasi pengaturan khusus terkait kebijakan dibidang desa, apalagi kaitannya dengan kebijakan batas wilayah desa. Undang-Undang ini sama sekali belum mengatur hal-hal yang berkaitan langsung dengan batas wilayah desa.

Konflik yang terjadi di Aceh antara GAM dengan Pemerintah Indonesia pada 1976-2005,<sup>18</sup> menghantarkan kondisi pemerintahan daerah Aceh berjalan tidak efektif. Kondisi Aceh yang belum berdampak luas terhadap era otonomi secara nasional yang mulai berhembus kencang. Namun di antara fase tersebut, Aceh pernah mendapatkan pengakuan pengaturan kekhususan dibidang keistimewaan Aceh melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Provinsi Aceh masih bersandar pada Undang-Undang dalam memperkuat kedudukan karakteristik adatnya yaitu mukim sebagai lembaga adat yang begitu berperan dalam kehidupan masyarakat di Aceh.

---

<sup>18</sup> Alfon Kimbal, *Pembangunan Demokrasi Pasca Konflik di Aceh*, Jurnal Society Jurnal Ilmu Sosial & Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan Edisi XX ( Januari- Februari 2016) Volume 3 Univ.Sam Ratulangi, hlm. 153

## **b. Berdasarkan Undang-Undang 18 Tahun 2001**

Dua tahun berselang, Aceh kembali diberikan hak otonomi khusus menjalankan roda pemerintahan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, tanpa menghilangkan hak-hak istimewa yang telah diberikan sebelumnya kepada Aceh. Dalam Undang-Undang ini juga belum memberikan deskripsi yang jelas terkait kedudukan batas daerah di Aceh. Namun yang menarik di Aceh jika dilihat dari muatan materi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 adalah Terminologi Gampong (Desa), pada Pasal 1 disebutkan bahwa Gampong adalah 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.

Bandingkan dengan definisi Mukim yang memperluas terminologi batas wilayah yang berada di Mukim pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 ini. Penguatan substansi batas wilayah bukan berada di Gampong/Desa. Dapat dilihat dari definisi mukim yaitu: *“Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum dalam Provinsi Nangroe 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”*.

Dari terminologi kedudukan batas wilayahnya, antara pengertian gampong (desa) dengan Mukim sebagai lembaga adat, maka kedudukan batas wilayah tersebut lebih kuat kedudukan yuridis pengaturan batas wilayah yang terletak pada mukim yang membawahi beberapa gampong (desa) dan memiliki batas wilayah tertentu. Jika dibandingkan kedudukan yuridis pengaturan mengenai batas wilayah yang berada di desa. Hal tersebut menunjukkan bahwa penguatan materi pengaturan batas administrasi wilayah masih terfokus pada batas wilayah mukim, bukan berada pada batas administrasi wilayah desa.

### c. Berdasarkan Undang-Undang 11 Tahun 2006

Daerah otonom adalah bagian dari wilayah negara yang memiliki pemerintahan daerah dan merupakan instrumen untuk melayani rakyat di daerah.<sup>19</sup> Konsep otonomi yang dibangun di tidak lari dari konteks multi-kultur yang khas Indonesia, mulai dari kedaulatan negara, daerah dan sampai desa. Oleh sebab itu, konsep dasar bernegara yang dirancang oleh *Founding Fathers* tetap memberikan tempat yang seluasnya bagi keadaan masyarakat dan kondisi daerah tertentu untuk berorientasi dengan kultur dan terus mengembangkan karakteristik kekhasannya.

Sebagai resolusi konflik yang berkecamuk di Aceh, dilakukan penandatanganan nota kesepahaman (MoU) antara RI dan Gerakan Aceh merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia. Salah satu kesepakatan dari MoU tersebut diantaranya adalah dibidang legislasi yang harus segera diselesaikan adalah pembentukan Undang-Undang baru tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh yang harus segera diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.<sup>20</sup> Hal tersebut mendasari lahirnya pengaturan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara khusus di Aceh.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh atau disebut (UUPA) yang muatan materinya berlaku khusus mengatur tentang pelaksanaan otomomi khusus termasuk didalamnya mengatur keberadaan kultur dan keistimewaan di Aceh. Berkenaan hal tersebut, kebijakan pemerintah dibidang desa secara nasional tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hal-hal prinsipil mengenai desa dan kebijakan-kebijakan dibidang desa secara nasional masih berlaku di Aceh. Namun kebijakan umum tentang kebijakan pemerintah dibidang desa harus tetap memperhatikan pengaturan yang bersifat khusus di Aceh.

Seperti pada penjelasan sebelumnya, penafsiran secara khusus tentang penetapan batas wilayah desa tidak termuat dalam materi pengaturan UUPA. Dalam konteks pengaturan kebijakan terkait desa, bilamana tidak diatur secara eksplisit didalam UUPA, maka pelaksanaan kebijakan mengenai pengaturan Desa di Aceh tetap merujuk pada Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sepanjang tidak bertentangan

---

<sup>19</sup> Setyo Nugroho, *Demokrasi Dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan*, Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013. ISSN: 2356-1440 UIN Syarif Hidayatullah, 2013., hlm. 260

<sup>20</sup> L Tri Setyawanta R, *Nota Kesepahaman (Memorandum Of Understanding) RI - GAM dalam Perspektif Hukum*, Jurnal Jurnal Law Reform, Undip, Semarang, 2005. Hlm. 63

dengan muatan materi pengaturan kebijakan desa yang diatur pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

Dapat dilihat dari Penjelasan Umum pada bagian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pada Bagian I angka 13 Ketentuan Khusus, dijelaskan bahwa bagi Provinsi Aceh, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam menetapkan kebijakan mengenai pengaturan Desa di samping memperhatikan ketentuan dalam Undang-Undang ini, juga memperhatikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Menurut Muhadam Labolo<sup>21</sup> bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 setidaknya ingin menjawab dua problem utama yaitu mengembalikan otonomi desa yang aslinya sebagaimana pernah dirampas orde baru, serta pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa untuk membatasi intervensi otonomi daerah pasca-reformasi. Dapat dikatakan bahwa pada era reformasi, penguatan otonomi daerah juga berdampak luas bagi dinamika desa dalam melahirkan kebijakan yang semakin mendekati otonomi desa.

Menurut ketentuan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, bahwa mukim merupakan “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”. Bandingkan definisi Gampong 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.

### **3. Implikasi Yuridis Pengaturan Batas Desa di Aceh**

Bahwa *legal standing* pengaturan tentang Lembaga Mukim yang merupakan kesatuan yang bersifat khusus dibidang kelembagaan adat dan juga bagian dari struktur dalam pemerintahan di Aceh mutlak merujuk pada UUPA. Urgensi dalam kajiannya ini, akan mempertentangkan pengaturan kebijakan dibidang batas wilayah desa yang merupakan kebijakan nasional, yang juga berlaku di Aceh sebagai provinsi yang memiliki pengaturan penyelenggaraan pemerintahan yang menjalankan kewenangan desentralisasi asimetris.

---

<sup>21</sup> Muhadam Labolo, *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*, Ghlmia Indonesia, Bogor, 2015, hlm.168

Menurut Muhadam Labolo<sup>22</sup> menyebutkan bahwa desentralisasi asimetrik merupakan bagian dari kebijakan desentralisasi simetrik, yang berarti tidak sebangun atau sama. Muhadam memberikan penafsiran desentralisasi asimetrik adalah desentralisasi yang pola pelaksanaannya tidak seperti hal biasanya tendensinya dilaksanakan (tidak sebangun). Secara politis, kebijakan asimetrik merupakan pendekatan politik negara dalam meredam berkembangnya bibit ketidakpuasan masyarakat lokal terhadap kebijakan pemerintah. Pendekatan politik dimaksudkan untuk mengendalikan tekanan ekstrem kelompok masyarakat lewat ideseparatisme yang berlarut-larut.<sup>23</sup>

Muatan materi pengaturan dan penegasan batas desa di Aceh harus memperhatikan kekhususan-kekhususan yang berlangsung dibidang pemerintahan dan kebijakan desa di Aceh, tidak boleh bertentangan dan harus mempertimbangkan muatan materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang bersifat khusus. Ketentuan tersebut sesuai dengan asas *Lex Specialis derogat lex generalis*,<sup>24</sup> yaitu Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Menurut Amiroeddin Syarif menjelelaskan *lex specialis derogat lex generalis* bermakna bahwa undang-undang yang bersifat umum adalah peraturan (norma) yang mengatur persoalan-persoalan pokok tersebut tetapi pengaturannya secara khusus menyimpang dari ketentuan-ketentuan undang-undang yang umum tersebut. Hal ini dapat tegas bahwa peraturan pelaksana mengenai pedoman pelaksanaan batas wilayah desa yang berlaku secara nasional, harus mempertimbangkan kekhususan-kekhususan yang telah diatur secara aspek yuridis *lex specialis* di Aceh.

Lahirnya Permendagri Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pedoman Penetapan dan Penegasan Batas Desa merupakan peraturan pelaksana yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam Permendagri Nomor 45 Tahun 2016 tidak terdapat ketentuan khusus (pengecualian) bagi daerah otonomi khusus. Pada Pasal 7 Permendagri Nomor 45 Tahun 2016, menjelaskan terkait materi susunan keanggotaan dalam Tim Penetapan dan Penegasan Batas Desa (TPBDes)

---

<sup>22</sup> Muhadam Labolo, *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*, Ghlmia Indonesia, Bogor, 2015, hlm.185

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.189

<sup>24</sup> Bustanuddin, *Analisis Fungsi Penjelasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Inovatif (Jurnal Ilmu Hukum), Jambi, 2013, hlm. 86

Kabupaten/Kota, tentu bertolak belakang dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal tersebut berpengaruh pada implementasi penyelesaian batas wilayah desa di Aceh yang harusnya menjadikan lembaga adat mukim sebagai lembaga yang dalam struktur pemerintahan dapat memberikan peran besar dalam penuntasan percepatan pelaksanaan batas desa.

Sementara lembaga adat memiliki peran penting sebagai wahana partisipasi masyarakat di Aceh.<sup>25</sup> Masyarakat adat yang diwakili oleh lembaga adat dianggap yang lebih memahami kondisi sosial dan kelembagaan setempat di Aceh seperti “imeum mukim” yang memimpin mukim. Harusnya dengan adanya mukim dan lembaga adat di Aceh diharapkan mampu mempercepat pelaksanaan penegasan batas desa agar memberikan kepastian hukum dan kemanfaatan terhadap batas desa

Di Aceh terdapat Mukim yang keberadaannya diakui keberadaannya dalam sistem pemerintahan di Aceh. Pada pasal 1 angka 20 disebutkan bahwa 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.” Berdasarkan pengertian tersebut, Mukim di Aceh lebih kepada memainkan peran sebagai lembaga adat dalam kehidupan masyarakat di Aceh. Pada ayat (1) pasal 2 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat disebutkan bahwa fungsi lembaga adat dalam masyarakat Aceh berfungsi sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

Lahirnya peraturan perundang-undangan harus bersandar pada asas. Dalam terminologi asas secara kontekstual menurut Satjipto Rahardjo<sup>26</sup> menjelaskan bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asas. Terdapat penafsiran yang beragam antara asas peraturan perundang-undangan. Ada asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan ada pula asas-asas didalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.

---

<sup>25</sup> ayat (1) pasal 2 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat

<sup>26</sup> A. Zarkasi, *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*, Inovatif (Jurnal Ilmu Hukum), Jambi, 2010, hlm. 112

Padmo Wahjono<sup>27</sup> membagi asas peraturan perundangan kedalam dua. *Pertama* asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan *kedua* asas materi hukum. Asas merupakan suatu yang fundamental bagi lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan. Hal tersebut terkait dengan cita-cita hukum itu sendiri yang akan melahirkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Lebih dari itu Menurut Wirjono Prodjodikoro sebagaimana yang dikutip oleh R. Soeroso menjelaskan bahwa tujuan hukum itu sendiri melainkan semata-mata adalah mengadakan keselamatan, kebahagiaan dan tata tertib dalam masyarakat.<sup>28</sup>

Pentingnya asas dalam melahirkan peraturan perundang-undangan (norma), harus menciptakan tujuan yang hendak dicapai yaitu memberikan kepastian hukum dan memberikan ketertiban dalam dinamika sosial. Sebagai *basic truth*, dalam kaitan tertib hukum dibidang pengaturan batas wilayah desa di Aceh, norma yang dilahirkan harus bersifat konkrit yang memiliki tujuan, hal ini berpengaruh kepada implementasi dan jaminan tertib hukum dibidang batas desa di Aceh yang berkepastian hukum.

Dua hal mendasar menurut Padmo Wahjono yang menjadi asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terkait hal-hal teknis dalam proses penyusunan untuk melahirkan sebuah peraturan perundang-undangan yang akan disusun atau dilahirkan tersebut. Artinya, peraturan pelaksana Batas desa yang diterapkan di Aceh harus memuat prinsip dasar dan berlandaskan asas-asas yang menjadi dasar dalam muatan materi yang diatur agar tidak bertentangan dengan norma hukum dan yang menjadi dasar pada peraturan yaitu Undang-Undang Desa terhadap Undang-Undang yang bersifat *specialis*.

## KESIMPULAN

Secara aspek yuridis, pengaturan penetapan dan penegasan batas wilayah desa di Aceh belum memberikan kepastian hukum multitafsir (ambigu). Bahwa lembaga Adat mukim di Aceh merupakan struktur pemerintahan yang jelas yang keberadaannya berada di antara camat dan gampong sesuai dengan UUPA. Hal tersebut belum menjadi pertimbangan dalam pedoman penetapan dan penegasan batas desa yang diatur dalam Permendagri Nomor 45 Tahun 2016 yang memberikan pengecualian bagi penetapan dan penegasan batas desa di Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Sementara Undang-

---

<sup>27</sup> *Ibid*, Zarkasi.

<sup>28</sup> R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 56.

Undang Desa yang menjadi sumber dan perintah dilaksanakannya pengaturan pelaksana memberikan pengecualian. Harusnya dengan melibatkan peran lembaga adat mukim di Aceh dapat mempercepat pelaksanaan penegasan dan penetapan batas desa untuk menghindari permasalahan-permasalahan yang timbul dari sengketa atau konflik yang diakibatkan batas deaerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anaada, Z. T. M. (2013). Kekuasaan Negara dalam Struktur Adat Masyarakat Miangas. *JURNAL POLITICO*, 2(2).
- Berita Kini, *Galian C Picu Konflik Antar Desa di Aceh Jaya*, diakses 4 Desember 2018, <http://beritakini.co/news/galian-c-picu-konflik-antar-desa-di-aceh-jaya/index.html>
- Berita Kini, *Penyelesaian Tapal Batas Dua Desa di Aceh Jaya Masih Buntu*, di akses 2 Desember 2018, <http://beritakini.co/news/penyelesaian-tapal-batas-dua-desa-di-aceh-jaya-masih-buntu/index.html>
- Bustanuddin, B. (2013). Analisis Fungsi Penjelasan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum*, 6(7).
- Haba Daily, *Ombudsman Minta Pemkab Aceh Selatan Selesaikan Batas Gampong*, di akses 2 Desember 2018, <https://habadaily.com/hukum/13394/ombudsman-minta-pemkab-aceh-selatan-selesaikan-batas-gampong.html>
- Harian Aceh Indonesia, *Minta Selesaikan Batas Desa, Warga Bawa Parang Ke Polres*, di akses 2 Desember 2018, <https://www.harianaceh.co.id/2018/03/11/minta-selesaikan-batas-desa-warga-bawa-parang-ke-polres/>
- Kimbal, A. (2016). Pembangunan Demokrasi Pasca Konflik di Aceh. *Jurnal Ilmiah Society*, 3(20), 153-159.
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group Cet. III, Jakarta, 2007.
- Muhadam Labolo, *Dinamika Politik dan Pemerintahan Lokal*, Ghlmia Indonesia, Bogor, 2015.
- Nugroho, S. (2013). Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan. *Jurnal Cita Hukum*, 1(2), 40847.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2013.
- Pustaka Online, *Penataan Lembaga Mukim Dalam Otonomi Khususprovinsi Nanggroe Aceh Darussalam*, <https://pustakaonline.wordpress.com/2008/03/22/penataan-lembaga->

[mukim-dalam-otonomi-khususprovinsi-nanggroe-aceh-darussalam/](#) (diakses pada 4 Desember 2018)

R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.

Syarif, A. (2013). Pasang Surut Otonomi Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Tinjauan Sejarah Hukum Pemerintahan Daerah). *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum*, 6(7).

Setyawanta, R., & Tri, L. Nota Kesepahaman (Memorandum Of Understanding) RI-Gam dalam Perspektif Hukum. *Jurnal Law Reform*, 1(1), 63-76.

Serambi Indonesia, *Rentetan tembakan bubarkan Bentrokan Warga dua gampong di Laweung, Begini kondisinya*, diakses 4 Desember 2018, <http://aceh.tribunnews.com/2018/10/20/rentetan-tembakan-bubarkan-bentrokan-warga-dua-gampong-di-laweung-begini-kondisi-sekarang>

Sulaiman Tripa, *Senjakala Mukim*, <http://www.jkma-aceh.org/senjakala-mukim/> (diakses pada 29 November 2018)

Syahbandir, M. (2014). Sejarah Pemerintahan Imeum Mukim di Aceh. *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, 16(1), 1-17.

Yuli Utomo, *Penyelesaian Sengketa Batas Wilayah Desa Dinas Studi Kasus Sengketa Batas Wilayah Antara Desa Dinas Tulikup Dengan Desa Dinas Sidan Di Kabupaten Gianyar*, *Jurnal Magister Hukum Udayana*. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu/article/view/13048>

Yusdani, Y. (2006). Represivitas Negara Terhadap Komuniti Bangsa. *Jurnal Fakultas Hukum UII*, 6(1), 73-90.

Zarkasi, A. (2010). Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *INOVATIF| Jurnal Ilmu Hukum*, 2(4).