

**PENATAAN MUKIM SEBAGAI PENYELENGGARA  
PEMERINTAHAN DI KABUPATEN ACEH BARAT DAYA**

**MUKIM REGULATION AS A GOVERNMENTANCE IN  
SOUTHWEST ACEH**

*Mukhlis*

Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Aceh Utara-Aceh  
Komplek Kampus Bukit Indah, Jl. Jawa, Paloh, Lhokseumawe 24351  
E-mail: mukhlistaib\_78@yahoo.com

Submitted: Oct 30, 2016; Reviewed: Nov 25, 2016; Accepted: Des 07, 2016

**Abstract:** *Mukim has the authority to rule and custom of the specificity and uniqueness of Aceh, the mukim is still regarded as a symbol, particularly in the implementation mukim function in governance. This study focuses on the implementation of the mukim in running the governance, especially in the districts of Aceh Barat Daya. This study is a qualitative research by applying the method of descriptive-analytical and normative approach and empirical jurisdiction. Structuring mukim as implementers of government not running and not clear delegation of authority granted to the mukim, although the district has issued his qanun couldn about the county, while the mukim in terms of custom functions is already well underway, particularly in the settlement of disputes.*

**Keywords:** *Implementation, Mukim, governance.*

**Abstrak:** *Mukim mempunyai kewenangan dalam pemerintahan dan adat merupakan kekhususan dan keistimewaan Aceh, mukim masih dianggap sebagai simbol, khususnya dalam pelaksanaan fungsi mukim dalam bidang pemerintahan. Penelitian ini memfokuskan pada penataan dan pelaksanaan fungsi mukim dalam menjalankan pemerintahan khususnya di kabupaten Aceh Barat Daya. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan mengaplikasikan metode deskriptif-analisis dan pendekatan yuridis normatif serta yuridis empiris. Penataan mukim sebagai pelaksana pemerintahan belum berjalan sebagaimana diharapkan dan belum jelas pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada mukim, meskipun kabupaten Abdy telah mengeluarkan qanunnya tentang pemerintahan mukim, adapun fungsi mukim dari segi fungsi adat sudah berjalan dengan baik khususnya dalam penyelesaian sengketa.*

**Kata Kunci:** *Pelaksanaan, mukim, pemerintahan.*

## Pendahuluan

Mukim merupakan salah satu kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki Provinsi Aceh.<sup>1</sup> Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA)<sup>2</sup>. 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*.<sup>3</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, susunan pemerintahan di Aceh meliputi propinsi, kabupaten/kota, kecamatan, mukim dan *gampong*.<sup>4</sup> Berdasarkan aturan tersebut, menggambarkan bahwa secara yuridis, posisi Mukim terdapat dalam salah satu strata pemerintahan di Aceh.<sup>5</sup>

Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, dijelaskan 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.<sup>6</sup>

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, penguatan kedudukan mukim sebagai unit pemerintahan 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.<sup>7</sup> Berdasarkan

1 Mukhlis, "Mukim Concept As Government Administrators In Aceh," *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 15 No. 2, (2015): 202.

2 Sebelumnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Adapun keistimewaan Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

3 Kelurahan saat ini sudah tidak dikenal lagi di Aceh yang dihapus berdasarkan Pasal 267 UU No.11 Tahun 2006 menyatakan paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan kelurahan di Provinsi Aceh dihapus secara bertahap menjadi *gampong* atau nama lain dalam kabupaten/kota, penghapusan kelurahan dilakukan dengan *qanun* kabupaten/kota.

4 Mukhlis, "Perkembangan Mukim di Aceh," *Jurnal Nanggroe* 4 No. 2, (2015): 2.

5 Taqwaddin Husen, et. al. *Mukim Di Aceh Belajar Dari Masa Lalu Untuk Membangun Masa Depan*, ( Banda Aceh: Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Aceh, 2015), 11.

6 *Gampong* adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim dan dipimpin oleh keuchik yang berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

7 *Qanun* adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRA dengan persetujuan bersama Gubernur atau Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRK dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota, untuk daerah

perintah Pasal tersebut Kabupaten Aceh Barat Daya pada tanggal 16 November 2012 telah mengesahkan Qanun Aceh Barat Daya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemerintahan Mukim yang terdiri dari 42 Pasal.

Adapun perintah 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.

Penataan mukim sebagai penyelenggara pemerintahan di Aceh Barat Daya (Abdya), meskipun sudah ada pengaturannya dalam Qanun Kabupaten Abdya dalam kenyataannya belum berjalan sebagaimana diharapkan, khususnya dalam menjalankan fungsi mukim dalam bidang pemerintahan. Pemerintah kabupaten dianggap belum serius memberdayakan pemerintahan mukim yang ada di kabupaten Abdya, pembaharuan mukim dianggap masih terbatas pada susunan organisasi pemerintahan dan di atas kertas. Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini akan membahas penataan dan pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan mukim di Aceh Barat Daya.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan mengaplikasikan metode deskriptif-analisis dan pendekatan yuridis normatif serta yuridis empiris. Penelitian ini menggunakan dua metode pengumpulan data, pengumpulan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer (*primary sources*) dilakukan dengan teknik wawancara terstruktur, *Focus Group Discussion* (FGD) serta observasi.

---

lain disebut dengan perda. Saat ini Propinsi Aceh terdiri dari 23 kab/kota terdiri dari 5 kota dan 18 kabupaten.

## Makna Pemerintahan

Kata pemerintahan diberikan berbagai pandangan dalam literatur oleh para ahli, namun dalam tulisan ini hanya menguraikan beberapa saja, dimana kata pemerintahan dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta dalam menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dalam konteks fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, pengertian pemerintahan mencakup kesemua fungsi tersebut di atas. Dalam arti sempit hanya menyangkut eksekutif saja.<sup>8</sup>

Senada dengan definisi di atas Pamudji S, menyebutkan Pemerintahan diartikan menjadi, yaitu *Pertama*, Pemerintahan dapat diartikan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional); *Kedua*, Pemerintah dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organisasi eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan.<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan, pemerintahan 1. Proses, perbuatan, cara memerintah yang berdasarkan demokrasi; gubernur memegang tampuk di daerah Tingkat I; 2. Segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.<sup>10</sup> Bagir Manan mengurai-

8 Juanda, "Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945," (*Disertasi*, PPS Unpad, Bandung, 2004), 75.

9 Pamudji S, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), 26.

10 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka,

kan bahwa pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi.<sup>11</sup> Zainuddin menyatakan bahwa mukim merupakan *Atjehche Organisasi* atau sebuah organisasi khas Aceh.<sup>12</sup>

Terkait dengan hal tersebut mengingat bahwa mukim merupakan suatu organisasi, maka organisasi itu haruslah sederhana dan efektif serta memperhatikan dan mengingat kenyataan masyarakat setempat. Oleh sebab itu mukim dimasukkan dalam struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan dalam masyarakat tertentu di Aceh. Pemerintahan disini merupakan segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta dalam menjamin kepentingan negara itu sendiri yang tugas tersebut juga dilaksanakan oleh mukim di Aceh.

### **Wewenang Mukim dalam Pemerintahan**

Mukim sebagai penyelenggara pemerintahan dapat dilihat dalam Pasal 112 ayat (3b) UU No. 11 Tahun 2006 disebutkan kata-kata "*pemerintahan mukim*". Ketentuan lebih lanjut mengenai mukim sebagai penyelenggara pemerintahan telah pula diatur dengan qanun tersendiri, yaitu Qanun NAD No. 4 Tahun 2003 tentang *Pemerintahan Mukim*. Judul *Qanun* NAD No. 4 Tahun 2003 dengan tegas disebutkan tentang Pemerintahan Mukim.<sup>13</sup> Ini berarti, mukim adalah pemerintahan. Le-

bih lanjut Pasal 3 *Qanun* tersebut jelas dinyatakan bahwa, mukim mempunyai tugas *menyelenggarakan pemerintahan*, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan peningkatan pelaksanaan Syari'at Islam. Pasal 1 angka 6 Qanun Aceh No. 3 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemilihan dan Pemberhentian Imuem mukim disebutkan bahwa imeum mukim adalah kepala pemerintahan mukim. Hal yang sama juga dicantumkan kembali dalam Pasal 1 angka 18 Qanun Kabupaten Abdya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemerintahan Mukim.

Berdasarkan ketentuan tersebut menegaskan bahwa mukim adalah lembaga pemerintahan, yang dikepalai (dipimpin) oleh imeum mukim. Mukim di Aceh juga mempunyai peranan untuk mengkoordinir gampong-gampong, supaya gampong-gampong berjalan sesuai dengan tatanan yang telah disepakati oleh musyawarah gampong.<sup>14</sup> Peranan mukim berlandaskan kepada nilai-nilai Islam.

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. Berdasarkan perintah Pasal tersebut Kabupaten Aceh Barat Daya pada tanggal 16 November 2012 telah mengesahkan Qanun Aceh Barat Daya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemerintahan Mukim.

Pengaturan atau pemberian dan pelimpahan mengenai organisasi, tugas, fungsi, dan kelengkapan mukim diatur dengan Qanun kabupaten/kota untuk menghormati ciri khas kabupaten/kota yang ada di Aceh. Faisal menyebutkan Karena Undang-Undang Pemerin-

1995), 756.

11 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), 100.

12 H.M. Zainuddin, *Tarich Atheh dan Nusantara*, (Medan:Pustaka Iskandar Muda, 1961), 317.

13 Hampir semua qanun kabupaten/kota yang mengatur tentang Mukim memberi nama judul tentang Pemerintahan Mukim.

14 Effendi Hasan, Erman Anom, "Politik Desentralisasi Satu Alternatif Pembentukan Local Government Di Aceh," *Jurnal Forum Ilmiah* 4. No. 03 (2014): 149.

tahan Aceh (UUPA) dan keberagaman di Aceh, memberikan peluang kepada kabupaten/kota untuk menata mukim.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Pandangan yang berbeda terkait hal tersebut Mussawir,<sup>17</sup> 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 dibedakan.

Ketentuan 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 tata cara pemilihan imuem mukim diatur dengan Qanun Aceh, hal tersebut dapat dikarenakan berkaitan dengan beban anggaran berkaitan dengan kelembagaan yang dibebankan kepada Propinsi dalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) disebabkan *imuem mu-*

*kim* merupakan salah satu lembaga pelaksana otonomi khusus.<sup>18</sup> 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 mana kala mengenai fungsi, tugas dan kelengkapan/pe-rangkat lembaga dan proses pemilihan/pengisian jabatan lembaga tersebut (mukim) diatur dalam satu peraturan (Qanun).<sup>19</sup>

Kabupaten Abdyia merupakan salah satu Kabupaten baru yang dimekarkan dari Kabupaten Aceh Selatan yang dibentuk pada tahun 2002 berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2002. Aceh Barat Daya mempunyai 9 Kecamatan, 20 Mukim dan 132 Gampong.<sup>20</sup>

Pelaksanaan pemerintahan mukim di Kabupaten Aceh Barat Daya seharusnya dilaksanakan dan berpedoman pada Qanun Kabupaten Aceh Barat Daya Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pemerintahan Mukim, namun dalam kenyataannya para imuem mukim menyebutkan pelaksanaan tugas pemerintahan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Pasal 6 Qanun Kabupaten Abdyia No. 10

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

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

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

18 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*.

19 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, hal yang sama juga terkait dengan gampong.

20 Keputusan Gubernur Nomor 140/1386/2015 tentang Penetapan Nama dan Nomor Kode wilayah Administrasi Pemerintahan Kecamatan, Mukim dan Gampong di Aceh Tahun 2015.

Tahun 2012 menyebutkan mukim berkedudukan sebagai unsur wilayah di bawah kecamatan yang membawahi gabungan dari beberapa gampong dalam struktur kemukiman setempat untuk menyelenggarakan kegiatan mukim dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kehidupan berdemokrasi dalam wilayah kemukiman, melestarikan adat beserta adat istiadat setempat, melindungi fungsi ekologi dan sumber daya alam (SDA) sesuai dengan kesadaran, aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam gampong yang bergabung dalam struktur kemukiman.<sup>21</sup>

Lebih lanjut Pasal 7 Qanun tersebut menyebutkan mukim mempunyai wewenang sebagai berikut: (1) wewenang yang bersifat asal usul yaitu melindungi adat dan adat istiadat, membina dan meningkatkan kualitas pelaksanaan syariat Islam serta mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pemberdayaan masyarakat gampong. (2) Wewenang yang didelegasikan oleh bupati meliputi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. (3) Wewenang tugas pembantuan yang ditugaskan oleh pemerintah Aceh dan atau pemerintah kabupaten yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta personalia yang melaksanakan, dan pemerintahan mukim berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta personalia yang melaksanakan.

Ketentuan Pasal 8 lebih lanjut menjelaskan, untuk melaksanakan wewenang tersebut, mukim mempunyai fungsi:

a. Penyelenggaraan bidang pelaksanaan

syariat Islam, kehidupan beragama, kerukunan hidup beragama dan antar umat beragama di kemukiman serta kehidupan adat dan istiadat;

- b. Pelaksanaan tugas pembantuan serta urusan pemerintahan lainnya yang berada di mukim yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan gampong;
- c. Koordinasi pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kehidupan berdemokrasi secara berkeadilan;
- d. Pembinaan dan fasilitas bidang pendidikan, sosial budaya, perlindungan hak-hak dasar, ketentraman dan ketertiban masyarakat di kemukiman;
- e. Pelaksanaan penyelesaian persengketaan secara adat di kemukiman;
- f. Pengawasan ekologi, pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan pembangunan lainnya di wilayah mukim.

Pemberian kewenangan sebagaimana tersebut di atas dapat disebutkan melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya.

### **Pelaksanaan Kewenangan Mukim dalam Pemerintahan di Abdya**

Sebuah ungkapan tamsilan dan keprihatinan mendalam diungkapkan oleh seorang imuem mukim di Banda Aceh, saat ini mukim di Aceh "*Bermusim Dalam Timbunan, Bertahan Dalam Lumpuran, Dipindah Takkan Layu, Dicaput Takkan Mati*".<sup>22</sup> Suatu ungkapan yang 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

<sup>21</sup> Penggunaan istilah kemukiman menimbulkan ketidak konsistenan dalam pembentukan qanun tersebut yang seharusnya disebut Mukim bukan kemukiman.

<sup>22</sup> Mukhtar Hasan, Imuem Mukim Lhueng Bata Kota Banda Aceh. 6 Agustus 2016.

pengakuan dari masyarakat di Aceh.

Keberadaan mukim di Aceh 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 peraturan yang berbeda, mengenai mukim sebagai lembaga pemerintahan diatur dalam *qanun* kabupaten/kota, sedangkan kewenangan mukim selaku lembaga adat diatur dalam *Qanun* Provinsi Aceh. Secara 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* (ungkapan) yaitu *adat bak poeteumeureuhom* (jadi adat disini juga diartikan sebagai kekuasaan pemerintahan ada pada penguasa).

Berbicara tentang fungsi mukim dalam hal kearifan lokal, 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 imuem 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.<sup>23</sup>

23 *Gampong* untuk daerah lain dapat disebut dengan desa, adapun *keuchiek* untuk daerah lain disebut Kepala desa, sedangkan *tuha peut* daerah lain disebut BPD.

Teknik penyelesaiannya pun berbeda-beda tergantung kepada kasus atau masalah, dan cara memanggil para pihak dan lainnya mempunyai khas tersendiri, peran imuem mukim yang mempunyai kharisma dapat membuat para pihak dan masyarakat kadang-kadang sangat pasrah dengan apa yang diceritakan, disampaikan dan keputusan yang diputuskan oleh imuem mukim, sehingga para pihak saling maaf memaafkan dan silaturrahimpun kembali seperti semula. Hal tersebut salah satu 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.

Secara aturan atau norma hukum, pemerintahan mukim sudah sangat kuat di Aceh, namun dalam kenyataannya tidak diberdayakan, hal ini sebagaimana disebutkan Imuem Mukim Babah Lhok, 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 (Undang-Undang Pemerintahan Aceh) khususnya terhadap mukim, seperti pembentukan lembaga-lembaga di mukim, ternyata diperintah untuk membentuk, tetapi pembentukan tanpa didukung oleh dana (anggaran), tidak akan berjalan, sebab ada perbandingan jika di tingkat gampong semua lembaga berjalan karena ada anggaran untuk gampong (desa di daerah

lainnya), 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, rawahnya sebagai semboyan saja, sebab saling klem sehingga bermasalah, disebabkan dalam peraturan tidak disebutkan secara jelas batas-batas tersebut.<sup>24</sup>

Lembaga yang seharusnya dibentuk di tingkat mukim, 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.<sup>25</sup> 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.

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*

(kepala desa untuk daerah lain) 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 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.<sup>26</sup>

Dalam pelaksanaan bidang pemerintahan yang dilakukan oleh mukim, imuem mukim kadang-kadang bingung, apa yang harus dikerjakan, disebabkan tidak sinkron, adakala para perangkat mukim tidak faham peraturan perundang-undangan, dan adakalanya qanun yang sudah dibuat tidak disosialisasikan. Selain itu hal yang sangat penting adalah adanya pertemuan secara bersama untuk persamaan persepsi antara camat, imuem mukim dan *keuchik*, namun ini tidak pernah dilakukan, kecuali masing-masing lembaga secara terpisah.<sup>27</sup>

Persoalan selanjutnya status mukim yang merupakan koordinator gampong, namun pendapatan yang diterima oleh imuem mukim di bawah *keuchik* yaitu Rp. 650.000 (enam ratus lima puluh ribu rupiah), sedangkan *keuchiek* 2.000.000 (dua juta rupiah). Pembentukan Tuha Peut Mukim di Abdya belum dibentuk, disebabkan ketiadaan anggaran, sebab apabila diajak bergabung, apalagi mereka juga tokoh-tokoh masyarakat, ini menjadi persoalan, sebab sebagai perbandingan semua lembaga yang ada di tingkat gampong (*Tuha Peut*/Badan Permusyawaratan Desa untuk daerah lain) semua ada anggaran/dana, hal tersebut menimbulkan suatu kecemburuan, persoalannya lembaga yang lebih tinggi dari

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

25 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.

26 Ibid.

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

gampong tidak punya anggaran.<sup>28</sup> Terkait anggaran sebenarnya 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.<sup>29</sup> Hal ini menurut Mussawir untuk anggaran operasional mukim belum dianggarkan dalam APBK, namun yang ada hanya jerih/tunjangan untuk para imuem mukim.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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 Abdya sebagaimana telah ditetapkan dalam Qanun Abdya No. 10 Tahun 2012.

Guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan mukim, diperlukan dibentuk kelengkapan mukim. Namun demikian, di Aceh Barat Daya belum 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.<sup>32</sup> 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 masih 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.<sup>33</sup>

Irjuarisman Imuem Mukim Pineung Susoh, menjelaskan sesuai dengan keinginan rakyat Aceh,<sup>34</sup> Pemerintahan mukim dilihat dari perangkatnya baru ada imuem mukim dan sekretaris mukim. Salah satu lembaga yang harus dibentuk adalah tuha peut mukim, sebagai

28 Irjuarisman, Ibid.

29 T. Nana Djohan, Op cit.

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

31 Ibid.

32 T. Nana Djohan, Imuem Mukim Susoh Sejahtera. 18 Juli 2016. di kabupaten Aceh Barat Daya.

33 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), 42-43.

34 Irjuarisman, Op. cit.

lembaga menjalankan pemerintahan mukim, namun sulit dibentuk. 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 membentuk tuha peut mukim, ini hanya dilakukan secara adat yaitu orang-orang atau tokoh yang ikhlas bekerja demi masyarakat sebagai pengabdian, *tuha peut* ini tanpa di berikan Surat Keputusan (SK Bupati/walikota), berbeda halnya dengan imuem mukim, sekretaris mukim yang dikuatkan dengan administrasi dalam bentuk Keputusan Bupati/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 imuem mukim dan tuha peut mukim dalam bidang pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam qanun Kabupaten Abdyia adalah mukim berwenang membentuk 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.

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 mukim. Hal tersebut juga salah satu persoalan yang dihadapi imuem mukim dalam menjalankan 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.

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.

Adapun pemerintahan mukim juga 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* (orang yang mengurus masalah kelautan), *panglima uteun* (yang mengurus bidang hutan), *keujruen blang* (yang mengurus bidang persawahan), serta ada juga daerah-daerah yang tidak membentuk lembaga tersebut karena dianggap fungsi lembaga tersebut tidak dibutuhkan lagi di wilayahnya, misalnya di wilayah tersebut ada yang tidak ada lagi sawah atau hutan.

Peran pemerintah kabupaten Abdy dalam pembangunan mukim ditempatkan pada posisi yang diharapkan dapat berperan dalam memberi anggaran, motivasi, stimulus, fasilitasi, pembinaan, pengawasan dan hal-hal yang bersifat bantuan terhadap pembangunan dan pengembangan mukim sebagaimana telah diatur dalam qanunnya. Pemahaman dan sosialisasi qanun tentang pemerintahan mukim harus dilakukan sosialisasi secara intensif oleh pemerintahan daerah kepada semua pihak dalam rangka memberikan pemahaman terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan mukim di kabupaten Abdy.

Pola *bottom-up planning* mungkin menjadi salah satu alternatif yang mengedepan. Pemerintah menempatkan diri sebagai motivator dan fasilitator aktif (tentunya tidak berpangku tangan hanya menunggu dari masyarakat). Pemerintah memotivasi masyarakat untuk membangun daerah termasuk mukim dengan anggaran, bantuan prasarana, sarana dan dana yang dibutuhkan. Pemerintah juga dapat memberikan ide-ide pembangunan di wilayah mukim kepada masyarakat. Namun dalam tahap berikutnya masyarakat dilibatkan dalam menentukan keputusan mengenai apa yang akan dibangun, membuat dan menyusun rencana pembangunan, dalam pelaksanaan pembangunan sampai pada pemeliharaan hasil pembangunan.

## Penutup

Mukim yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan dan adat merupakan kekhususan dan keistimewaan Aceh, mukim masih dianggap sebagai simbol, khususnya dalam pelaksanaan fungsi mukim dalam bidang pemerintahan, disebabkan dalam pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana diharapkan dan belum jelas pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada mukim, meskipun kabupaten Abdy telah mengeluarkan qanunnya tentang pemerintahan mukim, adapun fungsi mukim yang sudah berjalan adalah dari segi fungsi adat termasuk dalam penyelesaian sengketa.

Kelembagaan pemerintahan mukim secara modern dan rasional, dalam rangka menciptakan mukim secara baik dan efektif khususnya dalam bidang pemerintahan diperlukan pembinaan terhadap mukim dan lembaga-lembaga adat, pemahaman yang sama antar lembaga pemerintahan, dukungan anggaran bagi pelaksanaan pemerintahan di tingkat mukim, pembangunan sarana dan prasarana, dukungan anggaran yang jelas bagi aparat pemerintahan mukim dan perlu mendapat tempat pada alokasi anggaran pemerintahan daerah, serta upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam pemerintahan di tingkat mukim.

## Bibliography

### Journals

- Effendi Hasan, Erman Anom, "Politik Desentralisasi Satu Alternatif Pembentukan Local Government Di Aceh," *Jurnal Forum Ilmiah* 4, No. 03, 2014.
- Mukhlis, "Mukim Concept As Government Administrators In Aceh," *Jurnal Dinamika Hukum* 15, No. 2, 2015.
- , "Perkembangan Mukim di Aceh," *Jurnal*

*Nanggroe* 4, No. 2, 2015.

### **Paper**

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

### **Research Report**

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

### **Dissertation**

Juanda. “Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menu-

rut UUD 1945.” *Disertasi*, PPS Unpad, Bandung, 2004.

### **Books**

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

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

Juanda, Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945, *Disertasi*, PPS Unpad, Bandung, 2004.

Pamudji S. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.

Taqwaddin Husen, et.al. *Mukim Di Aceh Belajar Dari Masa Lalu Untuk Membangun Masa Depan*, Banda Aceh: Biro Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Aceh, 2015.

Zainuddin. *Tarich Atheh dan Nusantara*, Medan: Pustaka Iskandar Muda, 1