

# Dinamika Kelembagaan Desa: Gampong Era Otonomi Khusus Aceh

Oleh:  
Irine Hiraswari Gayatri<sup>1</sup>

## Abstract

*Study on the evolution of local/ traditional village governance in Aceh, called gampong, which conducted in Aceh Utara and Bener Meriah districts of Nanggroe Aceh Darussalam province explores the transformation of roles, functions, its meanings as well as efforts to revitalise them. The findings show such transformation has been heavily influenced by changing political, economy and social contexts that occur in Aceh and/or through central government regulations.*

## Pendahuluan

Tulisan ini merupakan rangkuman hasil studi tentang “dinamika kelembagaan *gampong* di era otonomi khusus Aceh”.<sup>2</sup> *Gampong* adalah unit pemerintahan terendah dalam struktur pemerintahan di NAD, dan disebut juga sebagai suatu “persekutuan masyarakat hukum adat terkecil di Aceh”.<sup>3</sup> Kelembagaan *gampong* dalam studi ini ditelaah dari sudut pandang aspek ideal normatif, serta dari realitas politik yang berkembang, untuk mengidentifikasi persoalan demokratisasi dan otonomi dalam dinamika kelembagaannya. Penelitian dipandu oleh beberapa pertanyaan, yaitu: bagaimana peran lembaga-lembaga (adat dan pemerintahan) di

dalam *gampong* dalam mendukung berfungsinya *gampong* di era otonomi khusus Aceh? Bagaimana persepsi masyarakat Aceh terhadap kebijakan penataan kelembagaan *gampong* era otonomi khusus Aceh? Persoalan demokratisasi dan otonomi seperti apa yang muncul dalam kelembagaan *gampong* era otonomi khusus Aceh?

Secara keseluruhan, proses penelitian dilakukan dengan metode kualitatif, sebagai “*any social science research that produces results that are not obtained by statistical procedures or other methods of quantification*” (Bouma and Atkinson, 1995: 206). Metode kualitatif ini digunakan untuk memahai persepsi dan perubahan sosial. Oleh karena itu, peneliti tinggal di dua daerah penelitian, Kabupaten Aceh Utara dan Kabupaten Bener Meriah, untuk memahami *setting* sosial, ekonomi, dan politik setempat, mengenal para narasumber dan mengetahui latar belakang, persepsi, dan keterlibatan mereka dalam *gampong*, serta dapat memperoleh data lapangan yang diperlukan. Orientasi metodologis ini juga memungkinkan peneliti untuk dapat mengamati dan menelaah organisasi, hubungan antarkelompok atau individu, dan perubahan sosial yang terjadi.

Harrison *et al.* (2001: 74) menerangkan empat elemen utama dalam pendekatan kualitatif, yaitu wawancara, observasi partisipatif, analisis dokumen dan sumber-sumber dari literatur yang relevan serta media massa, juga diskusi terbatas dengan narasumber. Wawancara semi terstruktur dalam penelitian lapangan ini dilakukan dengan melibatkan 30 orang narasumber sebagai sumber

<sup>1</sup> Tim peneliti DIPA 2007–2008 terdiri atas Irine Hiraswari Gayatri, S.Sos., M.A. (koordinator), dengan anggota, yaitu Drs. Heru Cahyono, Drs. Afadlal, M.A., Kurniawati Hastuti Dewi, S.Ip., M.A., dan Septi Satriani, S.Ip., Mardiyanto Wahyu Triatmojo, S.Ip. memberikan kontribusi pada tahap awal penelitian.

<sup>2</sup> Dalam UUPA No. 11/ Th. 2006, Pasal 1 point 20 disebutkan bahwa “*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 Pasal 7 (3) juga disebutkan bahwa “Pemerintah menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan *gampong* berdasarkan asas tugas pembantuan”. Namun, karena UUPA ini belum berlangsung hingga 2008, maka qanun *gampong* pun belum ada. Sebagai rujukan untuk studi ini, digunakan konteks Otsus NAD setelah berlakunya UU No. 44/ th. 1999, UU No. 18/ 2001; dan Qanun No. 5/ th. 2003 tentang Pemerintahan Gampong.

<sup>3</sup> Ter Haar, Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Jambatan, 1960), hlm. 46; dikutip dalam T. Djuned, “Partisipasi Masyarakat dalam Mengelola Sumber Daya Alam”, makalah dalam Seminar Ulang Tahun Agraria di Aula Dayan Dawood, Universitas Siah Kuala, Banda Aceh, 20 September 2006.

data utama, yang kemudian di *cross check* melalui analisis referensi.

Penelitian lapangan dilakukan selama satu bulan (Mei–Juni 2007) di dua lokasi, yaitu *Gampong Meria* Kecamatan Matang Kuli Kabupaten Aceh Utara, dan Kampung Ramung Jaya, Kecamatan Permata, Kabupaten Bener Meriah. Selama kurun waktu tersebut peneliti tinggal di rumah penduduk, untuk dapat memperoleh gambaran dan pandangan dari narasumber terhadap topik yang diteliti. Metode ini juga memungkinkan peneliti membangun komunikasi secara personal, tidak sebatas pengajuan pertanyaan antara interviewer dan narasumber. Tinggal di kampung atau *gampong* juga memberikan kesempatan pada peneliti untuk secara langsung merasakan dan terlibat dengan isu-isu sehari-hari yang membelit para perangkat pemerintah *gampong* atau kampung, selain melihat dari dekat bagaimana hubungan di antara pemerintah kampung dengan komunitas di wilayahnya. Peneliti juga datang ke wilayah ibukota Kabupaten di Aceh Utara, Kabupaten Bener Meriah, dan kabupaten induk di Aceh Tengah untuk melakukan wawancara dan akuisisi dokumen dari kantor pemerintah di *gampong* dan kecamatan, termasuk BRR, BRA, BAPPEDA, MPU sekaligus melakukan wawancara dengan LSM internasional ataupun lokal yang berkedudukan di kabupaten.

### **Perspektif Sejarah Sosial dan Budaya *Gampong***

Pada dasarnya, desa memiliki otonomi khas (asli)<sup>4</sup> termasuk dalam mengatur pemerintahannya sendiri yang terbentuk dari kebutuhan dan interaksi masyarakat setempat. Dalam praktiknya, otonomi yang mengandung prinsip desentralisasi (politik dan administrasi), yang sangat penting untuk mengatur pendelegasian hak, wewenang, dan kebijakan dari struktur pemerintahan tertinggi hingga ke struktur pemerintahan terendah, belum dapat diterapkan di level desa. Persoalan demokrasi dan otonomi dalam penataan kelembagaan desa pun akhirnya menjadi rumit karena keinginan eksternal desa dan harapan internal desa sering kali saling berbenturan. Persoalan otonomi desa tidak akan terselesaikan jika hanya melakukan penguatan

nilai kultural atau identitas lokal karena hal itu bersifat dinamis. Pertanyaannya adalah, bagaimana mengakomodasi identitas/nilai kultur tersebut ke dalam administrasi pemerintahan formal. Kondisi tersebut merupakan gambaran yang sering kali muncul di desa-desa di Indonesia termasuk *gampong* atau kampung di Aceh. Untuk mengetahui bagaimana praktik otonomi asli dari unit politik terendah dalam struktur pemerintahan *gampong*, perlu dicermati terlebih dahulu perkembangan kelembagaan *gampong* dalam beberapa periode sejarah Aceh. Fokus dalam penjelasan adalah posisi *gampong* dalam struktur ekonomi politik kerajaan, struktur kelembagaan, serta peran dan fungsi dari komponen kelembagaan *gampong*.

*Gampong* sudah dikenal sejak masa Kerajaan Aceh Darussalam yang didirikan oleh Sultan Ali Mughayat Syah pada tahun 1514.<sup>5</sup> Masa itu, *gampong* adalah kesatuan wilayah hukum terendah yang asli lahir dari masyarakat<sup>6</sup> karena konsep mukim yang merupakan kumpulan beberapa *gampong* baru yang lahir pada masa kesultanan di abad XVI dan XII. Konsep kekuasaan Aceh dibangun di atas dua pilar, yaitu agama dan adat, yang mencerminkan pemahaman orang Aceh akan keseimbangan hidup dunia dan akhirat. Penggunaan dua pilar ini juga tidak lepas dari sejarah panjang berdirinya kerajaan Aceh. Penggunaan adat dalam segala sendi kehidupan merupakan cerminan pengaruh ajaran Hindu dan Buddha dalam kehidupan orang Aceh. Agama Islam yang datang belakangan mampu dipadukan menjadi tonggak kehidupan Aceh, baik dalam bermasyarakat maupun bernegara.

Konsep kekuasaan yang tidak memisahkan antara urusan negara dan agama ini diwujudkan melalui lembaga-lembaga kekuasaan dan sosial dari tingkat pusat kesultanan hingga tingkat *gampong*. Golongan ulama dan imam agama sebagai pemangku bidang kerohanian berperan sebagai penyeimbang kekuasaan dalam kehidupan orang-orang Aceh. Jika tingkat kesultanan dijabarkan lewat sultan sebagai pemangku adat dan ulama sebagai pemangku agama, di dalam bidang pemerintahan tingkat bawahnya ada *uleebalang*, maka di tingkat *gampong* ada *keuchik* dan imam *meunasah*. Adanya hirarkhi kekuasaan dalam struktur

<sup>4</sup> Terdapat dua pandangan mengenai terbentuknya suatu desa, yaitu yang dibentuk oleh negara dan yang terbentuk dengan sendirinya akibat ikatan geneologis.

<sup>5</sup> Bambang Suwondo, et al., *Sejarah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh* (Jakarta: Departemen P & K Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, 1977/1978), hlm. 65.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 43.

kekuasaan kerajaan Aceh menggambarkan juga adanya hirarkhi kepatuhan dan pertanggungjawaban dalam menjalankan kekuasaan dan roda pemerintahan.

Unsur kepemimpinan di dalam kelembagaan *gampong* dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk: (1) *pemimpin formil*, yaitu pemimpin administrasi pusat yang ditempatkan di desa dengan legitimasi dari atas dan bersifat modern; (2) *pemimpin formil-tradisionil*, yaitu pemimpin yang dilahirkan dari tradisi masyarakat pedesaan, tetapi kemudian disahkan oleh administrasi pusat sebagai jalur terbawah dari kekuasaannya; dan (3) *pemimpin informil*, yaitu kepemimpinan yang dilahirkan masyarakat di luar jaringan kekuasaan tradisinya.<sup>7</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan efektivitas pembangunan *gampong* dalam aspek ekonomi, sosial, dan politik tidak hanya ditentukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan *gampong*, tetapi juga dipengaruhi oleh lembaga-lembaga pemerintahan supra *gampong* dan lembaga-lembaga non-pemerintahan di dalam *gampong*.

Pada masa Kerajaan Aceh, *gampong* sebagai wilayah terendah dalam struktur pemerintahan dijalankan oleh tiga pilar, yaitu *keuchik*, imam/*teungku meunasah* dan *ureueng tuha*. *Keuchik* atau *father of gampong*<sup>8</sup> bersama wakilnya yang dikenal dengan istilah “waki” menjalankan tugas *uleebalang* di tingkat *gampong* untuk mengawasi dan mengurus kampung yang menjadi tanggung jawabnya. *Teungku meunasah* atau *mother of gampong*<sup>9</sup> menjalankan seluruh urusan yang berkaitan dengan bidang keagamaan, yaitu mengajar anak-anak dan masyarakat mengaji Al-Quran maupun memimpin masyarakat salat di meunasah.

Ureueng Tuha atau orang tua adalah representasi dari masyarakat *gampong* sebagai lembaga pertimbangan dan penasihat *keuchik* dalam menjalankan kekuasaannya. Biasanya orang-orang yang duduk dalam kepengurusan ini adalah orang-orang yang berpengalaman, berkelakuan baik, dan berpengetahuan luas dalam masalah adat dalam *gampong*. Meunasah ada

dalam setiap *gampong* sebagai tempat menjalankan ibadah, tempat anak-anak belajar mengaji, juga tempat tinggal bagi anak laki-laki dewasa yang belum berkeluarga. *Gampong* biasanya didiami oleh penduduk yang berada dalam satu ikatan genealogis berdasarkan garis keturunan ibu<sup>10</sup> karena menurut adat yang berkembang dalam masyarakat Aceh pola menetap anak yang sudah menikah adalah dekat dengan ibu mereka (*matrilocal*). Dahulu dalam setiap *rumoh aceh* selalu disediakan ruangan khusus bagi anak perempuan yang sudah menikah, tetapi anak tersebut belum memiliki rumah. Seandainya orang tua mereka mendirikan rumah untuk anak perempuan mereka, kadang letak rumah tersebut tidak jauh atau masih dalam satu pekarangan, sedangkan laki-laki yang sudah menikah akan tinggal dan tersebar ke dalam berbagai desa.

Sementara itu, masyarakat Gayo tradisional menganut pola teritorial berdasarkan kekerabatan *belah* yang terbentuk dari beberapa *suku*<sup>11</sup>. *Belah* ini telah memiliki komponen utama dalam pemerintahan, yaitu *reje*, *peutue*, *imeum*, dan rakyat.<sup>12</sup> Pola kekerabatan ini membentuk pola pemukiman yang disebut sebagai “kampung asal”. Posisi *reje* adalah pemangku adat yang bertugas menjalankan dan memelihara berlakunya hukum adat dan menjalankan pemerintahan. Dengan masuknya agama Islam, *prinsip-prinsip* dalam menjalankan pemerintahan kampung adalah adat yang bersendikan agama Islam, menjaga agar raja tidak bertindak sewenang-wenang. Sebaliknya, ‘*Imeum*’ memiliki otoritas untuk mengawasi dan menentukan sesuai tidaknya hukum adat dengan hukum Islam, sesuai norma ‘*hukum ikanung edet, edet ikanung agama*’ (setiap hukum mengandung adat, dan setiap adat mengandung agama; hukum adat adalah anak kandung dari hukum agama). Pembatasan terhadap kekuasaan, kewajiban, dan wewenang raja serta komponen lainnya diatur dalam pranata *Sarak Opat*, di mana masing-masing memiliki “sifat keramat” dan peranan khusus, serta dapat dikenai sanksi berkaitan dengan pelanggaran terhadap penyimpangan atas

<sup>7</sup> Machdar Somadisastra, “Kepemimpinan dalam Masyarakat Pedesaan Montasik, Aceh Besar”, dalam Alfian (ed), *Segi-segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh: Hasil-hasil Penelitian dengan Metode ‘Grounded Research’*, (Jakarta: Leknas, 1977), hlm.78.

<sup>8</sup> Dr. Snouck Hurgronje, *Aceh Rakyat dan Adat Istiadatnya, Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies*, (Jakarta: 1996), hlm.46.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 35.

<sup>11</sup> M.J. Melalatoa, *Kebudayaan Gayo*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hlm. 45.

<sup>12</sup> *Ibid.*

sifat keramatnya itu.<sup>13</sup> Tugas-tugas untuk mengatur ekonomi masyarakat dilakukan *kejurun*, yang fungsinya sama penting dengan *reje*. Kekuasaan '*kejurun*' dan hubungan antar-*kejurun* dilakukan secara otonom.

Dalam konteks sejarah di bawah periode kerajaan Aceh, dinamika konflik kekuasaan di antara elite-elite lokal, yaitu *uleebalang* dengan sultan, yang dilanjutkan dengan ekspansi kekuatan kolonial, akhirnya memengaruhi dinamika sosial dan ekonomi *gampong*. Meskipun demikian, kekuatan adat di *gampong*, termasuk dalam menjalankan fungsi-fungsi sosial dan ekonomi, masih kuat karena peran pranata-pranata sosial dan bersinergi satu dengan lainnya. Pada masa ini, kepemilikan tanah dimiliki secara komunal berdasarkan kawom yang membentuk *gampong* dan dijalankan oleh pranata *gampong*, yaitu *blang keujurun* dan *peutue seunebok*.

Sementara itu di Gayo, *reje-reje* Gayo yang awalnya animis, setelah masuk Islam dan menjadi vassal Kesultanan Aceh adalah sekutu strategis dari sudut pandang politik, dalam aliansi melawan Belanda; dan ekonomi, yaitu penyedia hasil bumi yang dijual ke wilayah pesisir Aceh.<sup>14</sup> Faktor jarak geografis yang jauh dari pusat kesultanan Aceh juga memengaruhi otonomi *reje-reje* Gayo<sup>15</sup> yang wilayah kekuasaannya juga meliputi Bener Meriah sekarang dan menyebabkan sistem pemerintahan Gayo menjadi "republik-republik kecil" di mana *Reje* merupakan presiden dari setiap republik itu.<sup>16</sup> Struktur kekuasaan terpusat

di tangan raja yang diwariskan secara turun temurun.<sup>17</sup>

Mekanisme tradisional di Aceh dan Gayo seperti di atas berubah secara radikal seiring dengan masuknya ideologi liberal yang dibawa Pemerintah Kolonial Belanda, dan sistem tanam paksa yang mentransformasi sistem feodal kepemilikan tanah berbasis kebersamaan (komunalisme) menjadi berbasis individualisme.<sup>18</sup> Di sinilah terjadi perubahan sosial<sup>19</sup> yang mengakibatkan transformasi masyarakat dari bercorak feodal ke masyarakat semi-demokratis berbasis individualisme (demokrasi liberal).<sup>20</sup>

Modal sosial orang Gayo dan orang Aceh semakin memudar sejak ekspansi kapital di bawah kekuasaan kolonial Belanda dan Jepang, juga "Orde Lama" dan "Orde Baru". Kolonial Belanda tahun 1904 masuk ke Gayo dan menghadapi perlawanan walaupun akhirnya bisa dihentikan.<sup>21</sup> Belanda menjadikan wilayah Alas dan Gayo dalam '*onderafdeling Gajo en Alaslanden*' yang terdiri dari *landschap*<sup>22</sup> Bukit, Linge, Syiah Utama dan Cik.<sup>23</sup> Perubahan status administratif ini tidak mengubah fungsi-fungsi kelembagaan berdasarkan adat dan agama Islam karena kepentingan ekonomi. Selain itu, berkaca dari pengalaman sejarah dukungan Gayo pada Kesultanan Aceh saat memerangi Belanda sehingga kolonial membiarkan fungsi-fungsi pemerintahan adat dan ekonomi tumbuh. Pemerintahan kelima *landschap* di atas dipimpin masing-masing oleh seorang *Kejurun* orang Gayo, dengan basis teritorial *belah*. Dalam setiap *belah* itu, struktur kepemimpinannya terdiri atas pengulu, *peutue*, *imem*, *rayat*, yang merupakan kesatuan pranata *sarak opat*.<sup>24</sup> Jika suatu *belah* menghadapi masalah, maka pengulu yang akan

<sup>13</sup> Salman Yoga, S. Ag., *Adat Budaya Gayo dalam Lintasan Sejarah*. (Takengon: STAI Universitas Gajah Putih, 2003). *Sarak opat* terdiri atas empat komponen. '*reje musuket sipet*'. raja wajib menimbang dengan adil akibat suatu perkara pelanggaran adat sehingga bisa diambil keputusan. "Sifat keramat" *reje musuket sipet* artinya memiliki sifat adil, bijak, suci, benar serta kasih sayang; '*peutue musidik sasat*' (*peutue*/orang bijak berkewajiban menyelidiki atau membuktikan kebenaran atau penyebab suatu perkara untuk disampaikan kepada raja); sifat keramat '*musidik sasat*': teliti, peka, cepat tanggap; '*imeum muperlu sunet*' (*imeum* berkewajiban melihat kesesuaian *fardhu* atau *sunat*-nya suatu perkara termasuk melihat halal dan haramnya sesuai dengan hukum Islam untuk disampaikan pada Raja sebelum diambil keputusan); sifat keramat '*muperlu sunet*': berwibawa dengan contoh perilaku yang Islami bagi masyarakat; '*rayat mugenap mufakat*': rakyat berkewajiban bermusyawarah dan bermufakat dalam suatu perkara, juga dalam menilai penyelenggaraan pemerintahan serta mendengar keluhan untuk disampaikan pada raja yang akan mempertimbangkannya sebelum diputuskan.

<sup>14</sup> Melalatoa. *Ibid.*, hlm. 28.

<sup>15</sup> Salman Yoga, *Ibid.*, hlm. 15–16. Otonomi kekuasaan *reje* tampak dari aspek pelaksanaan hukum (pidana ataupun perdata) yang tidak perlu menunggu persetujuan Sultan Aceh. Karena wilayah para *reje* di Gayo termasuk dalam *vassal* Sultan Iskandar Muda, mereka cukup memberikan upeti melalui utusan kepada Sultan Aceh.

<sup>16</sup> C. Snouck Hurgronje, *Gayo, Masyarakat dan Kebudayaanannya Awal Abad ke-20* (judul asli: *Het Gajoland en Zijne Bewoners*, penerj. Hatta Hasan Aman Asnah), (Jakarta: Balai Pustaka. 1996)

hlm. XIII, 47. Snouck menyebut sistem pemerintahan Gayo sebagai "republik patriarhaal" karena pemusatan kekuasaan pada *reje* ini.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Suhartono, et al., *Politik Lokal Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Zaman Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama, 2001), hlm. 43.

<sup>19</sup> Lihat definisi perubahan sosial menurut Rogers, et al., (1988) sebagaimana dikutip oleh Bahrein T. Sugihen, *Sosiologi Pedesaan* (Suatu Pengantar). (Jakarta: Rajawali Pers, tanpa tahun), hlm. 55

<sup>20</sup> Lihat juga pendapat Suhartono, et al., *ibid.*, *Politik Lokal Parlemen Desa*, hlm. 44.

<sup>21</sup> "Perang (gerilya) Tange Besi" terjadi dalam konteks "mealwan kaum kafir" yang berlangsung cukup lama.

<sup>22</sup> *Landschap* adalah kesatuan wilayah yang lebih luas sedikit dari kampung, pada tahun 1970-an berubah menjadi kecamatan.

<sup>23</sup> Melalatoa, *ibid.*, hlm. 45.

<sup>24</sup> Seperti telah digambarkan di muka, pranata ini mencerminkan kesatuan fungsi penyelenggaraan tradisional dengan pemimpin pemerintahan (*kejurun*), pengawasan (*pengulu*) legislatif (*peutue*), dengan partisipasi rakyat.

menyelesaikannya melalui musyawarah, namun jika tidak selesai juga, baru diserahkan kepada *Kejuron*.<sup>25</sup> Di Gayo, Belanda “memelihara” kecenderungan konflikual di kalangan masyarakat tradisional Gayo, seperti konflik *moiety*, yang menjadikan masyarakat Gayo bisa dipecah belah menurut kepentingan politik luar.<sup>26</sup> Proses kapitalisasi berlangsung dengan pembukaan perkebunan kopi besar di Aceh Tengah.

Selain mengalami transformasi sosial, warga *gampong* juga mengalami pergeseran nilai dan ikatan tradisional antara *uleebalang*, ulama, dan warga *gampong*. Tanam paksa menyebabkan ikatan tradisional antara warga *gampong* dan elite berubah menjadi ikatan kontrak karena *uleebalang* kini menjadi kaki tangan Belanda untuk mengontrol komoditas pertanian<sup>27</sup>, sedangkan ulama disingkirkan.

Di sisi lain, pendudukan Belanda juga melahirkan kesadaran baru di dalam masyarakat *gampong* akan pentingnya pendidikan di luar agama sehingga memunculkan elite-elite baru yang berbasis tidak saja pada kekayaan dan tanah, tetapi melalui pendidikan, hal ini terjadi baik di wilayah pesisir maupun dataran tinggi Gayo. Baik pada masa kesultanan maupun Pemerintahan Kolonial Belanda kepemimpinan *gampong* bercorak patrimonial<sup>28</sup> karena diwarnai dengan kekerabatan yang tinggi dan turun-temurun dalam penunjukan *uleebalang* maupun *keuchik*.<sup>29</sup> Akibatnya, feodalisme menjadi keniscayaan dalam *gampong* akibat terpusatnya kekuasaan pada segelintir elite, sedangkan warga *gampong* *powerless* (tidak berdaya). Pada titik ini demokrasi partisipatif tampaknya sulit terwujud.

Kondisi di atas diperparah oleh konflik antarelite *gampong* yang meruncing pada masa pendudukan Jepang (1942–1945). Jepang menerapkan politik keseimbangan dengan

mengakomodir *uleebalang* dan ulama untuk melawan sekutu.<sup>30</sup> Namun, ulama lebih disukai rakyat daripada *uleebalang* karena ulama memperoleh legitimasi institusional untuk dekat dengan rakyat melalui Mahkamah Agama, atau membantu perbaikan masjid dan *Meunasah*.<sup>31</sup> Sementara itu, warga *gampong* mengalami kesengsaraan ekonomi dengan menjadi tenaga paksa untuk kepentingan ekonomi dan militer Jepang.<sup>32</sup> Di Gayo, terjadi pemiskinan rakyat, menyusul pembangunan jalan dengan kerja paksa dari daerah Takengon ke Blangkejeren. Orang kampung ikut kerja rodi sehingga sawah dan kebun terlantar, mereka juga memakai baju dari karung goni.<sup>33</sup>

Lagi-lagi, kesengsaraan warga *gampong* ini mempersulit tumbuhnya budaya politik partisipatif karena mereka larut dalam tekanan untuk bertahan hidup. Puncak konflik antara *uleebalang* dan ulama terjadi pada Perang Cumbok (Februari–Maret 1946) yang dimenangkan ulama PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh), sekaligus menandai pergantian pengaruh dan posisi pemimpin formil dari *uleebalang* ke ulama PUSA. Perubahan peta kekuasaan ini diikuti dengan kecenderungan koalisi ulama dengan *keuchik* yang mengubah peta hubungan kekuasaan tradisional *gampong* antara *uleebalang* dan *keuchik*. Pergeseran ukuran kepemimpinan yang terjadi pada masa revolusi yang bergerak dari arah masyarakat ini menandakan mulai terbukanya pintu partisipasi warga *gampong* dan memudarnya patrimonialisme *uleebalang*. Hal ini juga dapat dimaknai sebagai awal dari terbukanya pintu ke arah demokratisasi partisipatif *gampong*.

Pada periode pascakemerdekaan, konteks politik nasional, yaitu pergantian rezim dan keluarnya berbagai keputusan politik, terutama tentang otonomi dan desentralisasi yang berkaitan langsung dengan gejolak politik di Aceh juga

<sup>25</sup> Melalatoa, *ibid.*, hlm. 45.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

<sup>27</sup> Suhartono, *ibid.*, hlm. 44.

<sup>28</sup> Tentang patrimonialisme di pedesaan Jawa, lihat Sartono Kartodirdjo, “Perkembangan dan Runtuhnya Aristokrasi Tradisional Jawa”, dalam *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Perintah Otoriter*, Ed. Hans Antlov and Sven Cederroth, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 31.

<sup>29</sup> T. Bachtiar Effendi Panglima Polem, “Pengendalian Sosial di Aceh Besar”, dalam *Segi-Segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh: Hasil-Hasil Penelitian dengan Metode “Grounded Research”*, ed. Alfian, (Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 1977), hlm. 87.

<sup>30</sup> M. Mansyur Amin, “Kedudukan Kelompok Elite Aceh dalam Perspektif Sejarah”, dalam *Kelompok Elite dan Hubungan Sosial di Pedesaan*, pengantar Alfian, (Jakarta: Pustaka Grafika Kita, 1988), hlm. 33.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 35.

<sup>32</sup> Soeyatno, “Sejarah Sosial Masyarakat Pedesaan Sibreh, Aceh Besar”, dalam *Segi-Segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh: Hasil-Hasil Penelitian dengan Metode “Grounded Research”*, Alfian, Ed. (Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 1977), hlm. 58.

<sup>33</sup> Melalatoa, *ibid.*, hlm. 46–48. Bentuk pemerintahan di Aceh Tengah setelah Jepang menyerah diawali oleh pembentukan lembaga-lembaga (DPR, Laskar Rakyat, Pesindo-Perwari, dan BAGURA) dan susunan pemerintahan baru yang terdiri atas Kepala Luhak (Bupati), beberapa kepala negeri (camat), kepala mukim dan kepala kampung (*keucik*—kemudian berubah menjadi *geucik*). Aceh Tengah yang baru mendengar kabar proklamasi bulan September 1945, lalu mengirim pernyataan ke Jakarta mendukung proklamasi.

berimbang pada kehidupan *gampong*. Masa revolusi (1945–1950) mengakibatkan merosotnya komoditi pertanian yang mengarah pada stagnasi ekonomi *gampong*. Kondisi ini menyebabkan urbanisasi warga *gampong* ke kota-kota, yang mengikis identitas tradisional sebuah *gampong*. *Gampong* yang awalnya merupakan tanah tempat tinggal, tanah kebun dan bercocok tanam yang didiami oleh sekelompok penduduk<sup>34</sup> kini semakin ditinggalkan karena mudarnya ikatan sosial dan ikatan teritorial. Otoritas pranata pemerintahan *gampong*, seperti *uleebalang*, *keuchik*, dan ulama tidak lagi sekuat pada masa lampau karena transformasi sosial dari pola kehidupan agraris ke pola semi-urban mengakibatkan reduksi identitas kultural warga *gampong*. Sebaliknya, reduksi kultural ini ternyata berubah menjadi solidaritas kolektif yang memperteguh identitas politik ke-Aceh-an berbarengan dengan munculnya sentimen lokal akibat kekecewaan ulama PUSA dengan pemberontakan DI di tahun 1953–1958. Tiga tahun setelah merdeka, petani kopi orang Gayo dan Jawa mengambil alih perkebunan-perkebunan Belanda dan merawatnya dengan cara tradisional hingga kini. Ketika terjadi perang Cumbok menyusul kemudian peristiwa DI/TII, warga kampung di dataran tinggi Gayo terjebak dalam pertarungan kekuatan politik pemerintah pusat dan “lawan-lawannya”.<sup>35</sup>

Realitas politik yang berkembang kemudian cenderung paradoks, sebab menguatnya identitas politik-etnis tidak dapat mencegah luntarnya penghargaan terhadap adat dan mudarnya pranata *gampong*. Hal ini terjadi manakala Orde Baru (1966–1998) secara sistematis melakukan delegitimasi struktural *gampong* dengan UU No. 5/1979 yang menyeragamkan satuan pemerintah terkecil sebagai desa. Selain itu, Orde Baru juga “mengembangbiakkan” elite-elite baru untuk menguasai pemerintahan daerah Aceh dan mengontrol *gampong* melalui teknokrat lokal, birokrat, militer, pengusaha, dan ulama yang telah “ditundukkan” melalui MUI.<sup>36</sup> Kooptasi politik dan ekonomi tak terelakkan terutama pada *gampong* yang lokasinya berdekatan dengan

kawasan industri (Aceh Besar, Banda Aceh, Sabang, Aceh Utara) dan perkebunan (Aceh Tengah).

Pada masa pasca-Orde Baru, UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang ditindaklanjuti dengan terbitnya Qanun No. 4/2003 tentang Mukim, dan Qanun No. 5/2003 tentang *Gampong* merevitalisasi *gampong* dan mukim serta membuka peluang untuk kembali ke adat dan agama Islam. Namun, pengamatan awal menyimpulkan bahwa menurunnya penghargaan terhadap adat, mudarnya pranata *gampong*, dan lemahnya sumber daya manusia di *gampong* merupakan tantangan terbesar untuk “kembali” ke *gampong*. Jika cikal bakal demokrasi ideal normatif yang berbasis pemilikan tanah secara komunal dan penghargaan terhadap otoritas tradisional mulai luntur, maka warga *gampong* memiliki peluang untuk menciptakan sumber kebersamaan baru dengan melakukan kontrak sosial baru, misalnya melalui pemilihan langsung *keuchik* atau imam mukim, yang dulunya dilakukan secara turun-temurun; merevitalisasi peran dan posisi ulama yang selama Orde Baru dikooptasi oleh pemerintah, atau melakukan pendampingan terhadap warga *gampong* dalam penyusunan *musrenbang*<sup>37</sup> untuk menumbuhkan budaya politik partisipatif. Jika pemilihan *keuchik* secara langsung merupakan upaya mewujudkan demokrasi prosedural, maka keterlibatan dalam *musrenbang* menjadi sarana untuk memfasilitasi terwujudnya demokrasi desa substansial yang bersumber dari “kehendak rakyat” dengan tujuan untuk “kebaikan bersama”.

Bagian berikutnya dari tulisan ini menyajikan ilustrasi hasil penelitian dari dua lokasi untuk melihat kondisi terkini kelembagaan *gampong* dan *kampung* (istilah untuk desa bagi masyarakat di dataran tinggi Gayo Aceh). Keduanya mempunyai *landscape* teritorial yang berbeda, yaitu di daerah pesisir (Kabupaten Aceh Utara, *Gampong* Meuria, Kecamatan Matangkuli) dan di daerah pegunungan Dataran Tinggi Gayo (*Kampung Ramung Jaya*, Kecamatan Permata, Kabupaten Bener Meriah); serta dipengaruhi oleh derajat konteks politik (konflik) yang berbeda, dan memiliki modal ekonomi yang jauh berbeda pula. Ketiga faktor

<sup>34</sup> Suyatno. *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>35</sup> Melalatoa, *Ibid.*, hlm. 49.

<sup>36</sup> Rodd McGibbon, “Local Leadership and the Aceh Conflict”, dalam Anthony Reid, Ed., *Verandah of Violence: the Background to the Aceh Problem*, (Singapore: Singapore University Press in association with University of Washington Press, 2006), hlm. 321–23

<sup>37</sup> *Musrenbang*: Musyawarah perencanaan pembangunan; seperti yang dilakukan oleh NGO internasional dari Jerman, GTZ dan SLGSR.

tersebut ternyata tidak dapat diabaikan dalam menganalisis dinamika dan kapasitas kelembagaan *gampong*.

### Temuan Lapangan:

#### (1) Dinamika Kelembagaan di *Gampong* Meria, Kec. Matangkuli, Kab. Aceh Utara

##### *Kembali ke Gampong Sekadar Ganti Baju*

*Gampong* Meria adalah satu *gampong* di Kecamatan Matangkuli, Kabupaten Aceh Utara, yang terdiri atas 72 *gampong*, 2 mukim, dan berpenduduk 21.814 jiwa.<sup>38</sup> Lokasinya terletak agak di luar kota Lhokseumawe, bersebelahan dengan kompleks pabrik LNG Exxon. Daerah ini dulu merupakan “arena” konflik bersenjata<sup>39</sup>, yang menyebabkan aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat menjadi lumpuh. Sekarang, ruang perdamaian yang terbuka setelah penandatanganan MOU di Helsinki bulan Agustus 2005 dirasakan telah memberikan rasa aman kepada masyarakat *gampong*, sekaligus membuka kesempatan bagi berlangsungnya program bantuan pascakonflik<sup>40</sup>, meskipun hubungan sosial di antara anggota masyarakat masih sesekali diwarnai oleh kecurigaan terhadap “orang luar” karena kerap muncul rumor yang tidak jelas kebenarannya.

Dari aspek pemerintahan, fungsi dan struktur kelembagaan pemerintah desa-desa di Aceh Utara kini telah berubah nama menjadi “*gampong*” sebagai suatu unit pemerintahan terendah yang diakomodasi dalam UU Otsus Aceh No. 18/2001 dan Qanun No. 5/2003 tentang Pemerintahan *Gampong*. Namun, fungsi dan strukturnya hanya sebatas formalitas. “Baju”-nya berganti menjadi “*gampong*”, tetapi dalam

praktiknya masih menjalankan praktik-praktik “desa” masa Orde Baru. Salah satu penyebabnya adalah ketiadaan perangkat undang-undang atau qanun yang mengatur tentang *gampong*, yang semestinya dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Akibatnya, sebagai contoh, *keuchik* maupun perangkat *gampong* masih sering menggunakan aturan-aturan yang lama. Belum ada yang membedakan dengan jelas antara kepala desa dan *keuchik*, kecuali hanya pada sebutannya saja.

Orientasi dari fungsi perangkat kelembagaan di *gampong* telah mengalami banyak perubahan. Perangkat adat yang telah terakomodasi dalam struktur *gampong*, seperti *tuha peut* ataupun *imam meunasah* tidak lagi bekerja berdasarkan semangat komunisme *gampong* yang mengedepankan nilai-nilai sosial dan kesukarelaan, sebaliknya mereka bersedia duduk diposisinya bila disertai dengan keuntungan ekonomis yang jelas. Dalam hal ini, kasus mundurnya ketua dan wakil *tuha peut* merupakan bukti nyata. *Imam meunasah* juga mempersoalkan rendahnya gaji yang ia terima. Padahal, berbeda dengan *imam meunasah* tempo dulu, *imam meunasah* pada *gampong* masa kini fungsinya telah menyempit sebatas tugas memimpin salat jamaah di *meunasah*, khususnya shalat magrib, atau bersama-sama kepala dusun atau *keuchik* mengurus jika ada warga *gampong* yang meninggal dunia. Peran kepemimpinan *gampong* juga memperlihatkan kecenderungan sentralisasi pada hampir semua urusan pemerintahan di tangan *keuchik*, kendati ada seperangkat aparat desa yang bisa membantunya. Namun, hal ini dianggap sebagai sesuatu yang lumrah meskipun mengakibatkan tidak berfungsinya struktur pemerintahan desa. Keberadaan perangkat *gampong* kini juga telah tereduksi hanya sekedar sebagai alat pemerintahan formal yang tugasnya mengurus pembuatan dan penggantian KTP, pengurusan jual-beli tanah, dan semacamnya. Sementara tugas-tugas sosial mereka sebenarnya telah dapat diambil-alih oleh masyarakat, baik itu ketika ada kematian maupun pernikahan.

Selama 30 tahun *gampong* ibarat matisuri karena tidak difungsikan, akibatnya masyarakat

<sup>38</sup> “Sosialisasi, Rehabilitasi, dan Rekonstruksi”, makalah Bupati Aceh Utara di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara, Lhokseumawe, 9 April 2006 (tidak dipublikasikan).

<sup>39</sup> Data rekapitulasi bantuan untuk masyarakat miskin dan korban konflik di Kab. Aceh Utara tahun 2005 menunjukkan dari 57 *gampong* yang berada di Kecamatan Matangkuli, tercatat 505 warga sipil berhak mendapat bantuan, dengan jumlah korban sipil terbanyak kedua setelah *Gampong* Parang IX (42 warga sipil), berasal dari *Gampong* Meria di mana 30 warga sipil mengalami beragam kekerasan selama konflik berupa penculikan, trauma akibat disiksa, perusakan dan pembakaran rumah serta kedai. Data tersebut juga menunjukkan di *Gampong* Meria tercatat 4 eks kombatan GAM yang berstatus “tapol” mengalami beragam perlakuan selama di penjara. (Matrix “Tim Pemberdayaan Masyarakat Miskin dan Korban Konflik Kabupaten Aceh Utara”, 2005, tidak dipublikasikan).

<sup>40</sup> Pemberian bantuan untuk korban konflik pada tahap identifikasi bantuan oleh tim pendataan kabupaten dilakukan dengan koordinasi bersama kecamatan dan perangkat desa/*gampong*.

<sup>41</sup> Kecuali *keuchik*, *tuha peut*, *tuha lapan*, dan *imam meunasah*, sebenarnya dalam struktur *gampong* juga dikenal dengan apa yang disebut dengan *panglima laot* (membawahi nelayan), *keujreun blang* (membawahi urusan menyangkut air), *haria peukan* (yang berwenang mengambil pajak di akhir-akhir pekan ke masyarakat), dan lain-lain.

*gampong* dewasa ini umumnya hanya mengenal sebatas nama terhadap lembaga-lembaga adat yang terdapat di *gampong*,<sup>41</sup> namun belum memahami apa dan bagaimana tugas-tugasnya. Bahkan, masyarakat merasa asing terhadap lembaga adat semisal *keujreun blang*. *Keujreun blang* ialah lembaga adat yang membawahi masalah air, untuk urusan irigasi. Tugas *keujreun blang* termasuk menentukan kapan waktu untuk pertama kali turun bibit, penanaman, dan seterusnya. Selama 30 tahun masa Orde Baru, pranata-pranata ini tidak digunakan lagi.

Kenyataan mengenai perubahan yang sifatnya artifisial pada lembaga *gampong* dipengaruhi pula oleh telah runtuhnya sebagian besar nilai-nilai dan norma-norma adat, kecuali beberapa tradisi yang terkait dengan acara-acara yang sifatnya ritual, seperti acara Maulud Nabi dan tradisi pernikahan. Adat-istiadat lainnya di luar itu, praktis sudah ditinggalkan orang. Contohnya, bila ada pertengkaran antarwarga, saat ini lebih diselesaikan menurut tatacara hukum formal, dan bukan secara adat di mana imam *meunasah* yang mendamaikan pertengkaran, kemudian dilakukan acara potong kambing dan *peseujeuk* dengan maksud agar mendinginkan hati kedua pihak yang bertengkar.

Tradisi lain seperti gotong-royong telah melemah, dan dalam beberapa situasi bahkan tidak dikenal lagi. Menurut adat asli Aceh, bila seseorang ingin membangun rumah, maka ia berhak meminta bantuan dari para kerabat dekat untuk bekerja menyingsingkan lengan dan tenaga untuk membangun rumah, sedangkan pihak tuan rumah cukup menyediakan makanan. Namun, dewasa ini hal tersebut sulit ditemui lagi, mengingat setiap keringat yang dikeluarkan dan tenaga yang dikeluarkan senantiasa dihitung dengan uang. Dengan kata lain, tiada bantuan yang sifatnya cuma-cuma lagi.

### ***Rendahnya Kapasitas Gampong: Dilema Demokrasi dan Otonomi***

Kapasitas perangkat *gampong* sangat memengaruhi terhadap berjalannya demokrasi dan otonomi *gampong*. Di *gampong*, *keuchik* biasanya tidak mengandalkan pendidikan, melainkan pada faktor kepopuleran/kharismanya di *gampong*. Rendahnya rata-rata pendidikan *keuchik* di Aceh Utara menjadi penyebab utama buruknya perencanaan pembangunan di desa. Selain itu, *keuchik* tidak pernah menyertakan

berbagai unsur masyarakat dalam membuat perencanaan pembangunan, ia tidak memahami bagaimana sebenarnya penerapan dari perencanaan pembangunan yang partisipatif (*bottom-up*).

Proses penyusunan musrenbang di *gampong* merupakan salah satu potret tentang bagaimana demokrasi dilaksanakan di level *gampong*. Dalam penyusunan *musrenbang*, kecamatan atas permintaan kabupaten mengundang seluruh *keuchik* dan mukim berkumpul di kantor kecamatan. *Keuchik* kemudian mengumpulkan *kaur-kaur* dan *tuhapeut*, untuk membicarakan mengenai penentuan satu proyek yang akan diusulkan ke tingkat kecamatan. Namun, para petinggi *gampong* mengakui bahwa mereka tidak mungkin memusyawarahkan penyusunan musrenbang *gampong* dengan banyak pihak karena bila demikian diyakini malah akan menimbulkan keributan, sebab “semakin banyak orang akan semakin banyak maunya”. Secara umum terlihat bahwa pak *keuchik* secara sadar tidak hendak menerapkan kaidah-kaidah demokrasi secara seutuhnya, baik karena pertimbangan praktis, waktu yang sempit, atau justru menilai bahwa dengan demokrasi akan menimbulkan potensi konflik di masyarakat. Pola yang tidak demokratis ini juga tampaknya disebabkan oleh pemikiran pragmatis untuk memanfaatkan jabatan demi keuntungan pribadi karena dengan hanya mengundang segelintir orang dalam rapat pengusulan proyek, akan menguntungkan para petinggi *gampong* yang memiliki aset di suatu wilayah yang akan diusulkan menjadi proyek.<sup>42</sup>

Hal lain yang penting dikemukakan ialah mengenai kapasitas *gampong-gampong* di Aceh Utara yang sungguh memprihatinkan. Hampir 90 persen *keuchik* tidak memiliki kantor sehingga yang dinamakan kantor *keuchik* itu biasanya akan merujuk pada: (a) rumah *keuchik* itu sendiri, (yang paling banyak ditemui); (b) sebuah ruangan yang “menempel” dengan rumah *keuchik*; (c) kantor *gampong* sekaligus menumpang di *meunasah*, artinya *meunasah* sekaligus berfungsi sebagai kantor *gampong*. Lantaran umumnya

<sup>42</sup> Pihak kecamatan sendiri tidak merasa perlu untuk memfasilitasi perencanaan pembangunan dari *gampong*. Pihak kecamatan umumnya hanya menginstruksikan kepada *keuchik* agar menyiapkan musrenbang, tanpa pernah berusaha melihat bagaimana proses musrenbang itu berjalan dan dilaksanakan di tingkat *gampong*. Kecamatan tidak pernah berusaha mendorong *gampong* agar bisa menyusun rencana pembangunan secara *bottom-up*.

*gampong* di Aceh tidak memiliki kantor, sulit untuk membayangkan pemerintahan *gampong* dapat berfungsi sebagaimana layaknya kantor resmi. Di kantor yang serba darurat itu tidak tampak standar minimal sebuah kantor, dan *keuchik* hampir dapat dikatakan tidak punya data yang paling standar sekalipun. Semua data penting tentang sebuah *gampong* hanya tersimpan di kepala Pak *Keuchik*. Termasuk bila kita berbicara tentang data BPS (Biro pusat Statistik) Aceh Utara, yang umumnya menempatkan sukarelawan di setiap kecamatan untuk menginput data-data. Sayangnya data-data yang dikumpulkan itu berasal dari sumber utama, yaitu Pak *Keuchik* yang mendasarkan datanya secara kira-kira saja.

Terhadap bawahannya, *keuchik* biasanya sungkan untuk menerapkan manajemen rasional, dan justru memilih untuk banyak menenggang rasa. *Keuchik* tidak akan begitu saja mencopot kepala dusun (kadus) yang sudah tua usianya, dan mengganti dengan personalia yang lebih muda, kendatipun kadus tidak lagi bisa bertugas dengan baik. Mengganti kadus semacam itu bahkan dianggap sebagai suatu kecerobohan karena kadus yang sudah tidak efektif itu di masa lalu juga memiliki jasa yang banyak. *Keuchik* merasa tidak enak hati sehingga ia lebih mendasarkan pertimbangan pada sikap dan perilaku sosial kadus sehari-hari yang dikenal sebagai orang baik.

Desentralisasi kurang terlihat karena desa tidak memiliki wewenang yang cukup didelegasikan dari kabupaten. Sementara dari segi keuangan saja, desa tidak menerima bantuan untuk pengeluaran rutin, kecuali untuk gaji perangkat desa. Otonomi desa juga lemah, karena desa tidak memiliki sumber daya yang cukup sebagai pendapatan asli desa. Otonomi *gampong* di sisi lain juga semakin lemah bila melihat para perangkat *gampong* bekerja lebih atas dasar tugas yang diberikan oleh negara, karena mereka mendapat gaji dari pemerintah kabupaten, sekaligus memunculkan perasaan yang cukup kuat bahwa mereka adalah bagian dari sistem administrasi kenegaraan pada level terbawah.

## (2) Dinamika Kelembagaan di Kampung Ramung Jaya, Kecamatan Permata Kabupaten Bener Meriah

### *“Kapitalisasi” Sosial, Ekonomi, dan Budaya Tanah Gayo*

Mendiskusikan wilayah Kabupaten Bener Meriah artinya juga membicarakan sistem budaya serta ekonomi masyarakat Gayo<sup>43</sup> sebagai mayoritas etnis yang mendiami daerah dataran tinggi tersebut. Penduduk Bener Meriah sekarang sangat heterogen termasuk migran dari Padang dan Jawa, yang datang karena pembukaan perkebunan besar oleh Belanda tahun 1920 di Aceh Tengah, serta melalui program transmigrasi di awal tahun 1980-an. Daerah ini telah mengalami beberapa kali perubahan status administratif setelah masa kemerdekaan, sewaktu masih menjadi Kabupaten Aceh Tengah yang dibentuk pada 14 April 1948 berdasarkan UU No. 10 Tahun 1948 dan dikukuhkan kembali sebagai sebuah kabupaten pada 14 November 1956 melalui UU No. 7 (Drt) Tahun 1956. Saat itu wilayahnya mencakup tiga kewedanan, yaitu Takengon, Gayo Lues, dan Tanah Alas. Di bawah Orde Baru, kampung di tanah Gayo diatur berdasarkan UU 5/1974, kemudian UU 5/1979. Struktur pemerintahan kampung disamakan dengan desa.<sup>44</sup>

Pada tahun 1974 Kabupaten Aceh Tengah dimekarkan menjadi Kabupaten Aceh Tengah dan Aceh Tenggara karena kondisi jalan yang buruk dan desakan masyarakat. Pola pemukiman tidak lagi berdasarkan kampung asal yang berisi beberapa *belah* yang kelompok-kelompok rumah dan dipisahkan oleh jalan kampung dengan batas-batas alam yang disebut *dewal* (batas alam, bisa berupa pohon di antara persawahan atau ladang). Di kampung asal, tadinya terdapat masjid (*mesegit*), *joyah* (lumbung), dan rumah sementara (*jamur*) ketika musim berladang atau panen. Pertumbuhan penduduk dan migrasi yang

<sup>43</sup> Dalam penelitian ini, jika disebutkan “orang Gayo” adalah orang Gayo Deret dan Gayo Lut yang sekarang mendiami daerah Kabupaten Bener Meriah dan Aceh Tengah.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 74. Sekwilda DI Aceh tahun 1976 menyebut desa-desa di seluruh Aceh sebagai *gampong*, padahal yang dikenal di daerah dataran tinggi Gayo adalah “kampung”. Saat itu di Aceh Tengah terdapat 164 “*kegeciken*” atau kampung yang secara administratif adalah bagian dari 27 kemukiman, yang masing-masing dipimpin oleh kepala mukim; dan berada di bawah 7 kecamatan.

mengubah pola ekonomi masyarakat kemudian mengubah pola pemukiman kampung menjadi lebih tersebar meskipun pembentukan kampung di daerah baru ini masih melibatkan anggota *belah* asal. Migrasi juga membuat munculnya kampung-kampung baru, seperti kampung Cina di Takengon yang bersebelahan dengan pertokoan.<sup>45</sup>

Pemerintah kampung menjadi alat mobilisasi kekuatan politik melalui pemilu, birokrasi dikuasai partai politik, dan mayoritas wilayah di Aceh Tengah saat itu menjadi kantung kemenangan Partai Golkar. Seiring dengan pembangunan Orde Baru tahun 1970-an, wilayah Aceh Tengah dieksploitasi sebagai basis ekonomi, dengan keberadaan perkebunan kopi dan perusahaan HPH<sup>46</sup> yang menjadi pemasok utama industri kertas semen di Lhokseumawe (pabrik Kertas Kraft Aceh). Jalan besar untuk mengangkut kayu dibuka dari kawasan di atas Laut Tawar di Takengon ke daerah Linge menembus kecamatan Permata hingga Lhokseumawe. Masa itu umumnya seorang tokoh politik sekaligus menjadi patron di bidang olahraga dan kesenian, di tingkat lokal mungkin sebagai strategi penguasa untuk melakukan “penjinakan politik”.

Dalam buku tentang kesenian Gayo<sup>47</sup> sebuah foto yang diambil oleh seniman L.K. Ara menunjukkan Presiden Soeharto dalam pakaian kebesaran adat Gayo meresmikan Pabrik Gula Mini di Kecamatan Silih Nara Kabupaten Aceh Tengah. Hal itu menggambarkan orisinalitas tradisi adat penghargaan orang Gayo terhadap pemimpin, dan keterbukaan Gayo terhadap suku luar (Jawa). Di sisi lain, foto itu menggambarkan “penaklukan” adat di bawah kepentingan ekonomi politik negara. Tahun 1987

pemerintahan Gubernur Aceh Ibrahim Hasan (1986–1993) mengeluarkan kebijakan “zona pertanian” untuk menggunakan lahan bekas HPH yang mengundang minat investor kelapa sawit. Namun, hasil industrialisasi yang masif itu hanya dirasakan oleh segelintir pengusaha dan politisi dari Jawa, sejumlah elite Gayo, pembesar militer, sementara masyarakat yang tinggal di daerah yang jauh dari pusat kota semakin miskin. Di Aceh Tengah muncul konflik antara suatu perusahaan HPH besar, PT Alas Helau dengan masyarakat karena pola penetapan areal penebangan memotong begitu saja lahan pertanian masyarakat.<sup>48</sup>

Kooptasi politik dan ekonomi yang menimpa orang Gayo tidak cukup untuk membuat masyarakat Gayo yang plural identitas etnisnya itu memobilisasi perlawanan terhadap pemerintah pusat sebagaimana yang terjadi di wilayah pesisir Aceh. Wilayah Aceh Tengah menjadi arena konflik setelah periode rekrutmen anggota kelompok gerakan perlawanan bersenjata meluas di antara tahun 1998–2000 sehingga pemerintah pusat menjadikan daerah ini tempat konsentrasi operasi militer, yang diikuti oleh pembentukan pasukan sipil bersenjata yang dipimpin oleh elite-elite pengusaha dan politisi lokal yang kepentingan ekonominya besar sehingga harus dilindungi untuk melawan GAM. Kabupaten Bener Meriah sekarang merupakan pemekaran dari Kabupaten Aceh Tengah yang disahkan melalui UU No. 41 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Bener Meriah di Provinsi NAD. Pada kurun waktu 2000–2005, konflik bersenjata di daerah ini menyebabkan polarisasi sosial berdasarkan etnis dan memunculkan gelombang pengungsi.<sup>49</sup>

### *Terjepit dan Bertahan di Tengah Konflik*

Saat ini proses damai<sup>50</sup> tengah berlangsung, meskipun jejak-jejak konflik masih ditemui di

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 77.

<sup>46</sup> Peta wilayah HPH di Kec. Syiah Utama (tt, anonim). Wawancara dengan mantan karyawan PT KKA di Pondok Baru. Kec. Syiah Utama terisolasi karena jembatan utama yang menghubungkan dengan Pondok Baru di pusat kabupaten Bener Meriah putus karena banjir bandang bulan Januari 2007 lalu. Pada periode 1980–1999 daerah itu dieksploitasi oleh pengusaha HPH dari Jakarta dan lokal (PT APPI, PT Gruti, PT Olindo, PT Alas Helau). Perusahaan HPH menutup operasinya ketika konflik karena tidak berani menebang di hutan, selain itu jalan-jalan pengangkutan kayu diblokade oleh salah satu pihak. Peralatan mereka sekarang masih berserakan menjadi besi tua di daerah itu. Pemkab Bener Meriah sekarang tampaknya cenderung tetap mengonversi lahan eks HPH itu menjadi perkebunan kelapa sawit karena “lahannya cocok untuk sawit”, selain itu Gubernur Irwandi menyatakan *stop logging* pada pemkab Bener Meriah.

<sup>47</sup> Drs. M. Affan Hassan, Drs. Thantawy R., dan Drs. Kamaluddin M. (anggota Sanggar Seni Buntul Kubu), *Kesenian Gayo dan Perkembangannya*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1980), hlm. 2.

<sup>48</sup> M. Isa Sulaiman, “From Autonomy to Periphery”, dalam Anthony Reid, *ibid.* hlm. 128. Lihat juga, Eye on Aceh, *Aceh: Logging in a Conflict Zone*, Oktober 2004.

<sup>49</sup> Kirsten Schulze, “Strategy and The Aceh Conflict”, dalam Anthony Reid, *ibid.*, hlm. 235–236.

<sup>50</sup> Di Bener Meriah proses damai ditandai oleh *Musara Pakat Redelong*, yaitu kesepakatan damai antarpihak TNI, GAM, dan kelompok sipil bersenjata yang berlangsung di masjid besar Babussalam, Redelong, pada 28 Juli 2006. Kesepakatan damai mencakup dukungan dan penghormatan terhadap MOU RI-GAM yang ditandatangani di Helsinki, menghindari sikap saling curiga, dan selalu mengutamakan kerja sama. Kesepakatan itu juga mengisyaratkan bahwa siapapun yang menyalahi perjanjian akan dikenai sanksi adat dan hukum nasional. Semua pihak termasuk pemerintah daerah dalam kesepakatan itu merencanakan monitoring langsung proses perdamaian sebulan sekali di Bener Meriah.

Kampung Ramung Jaya, Kecamatan Permata<sup>51</sup>, Kabupaten Bener Meriah.<sup>52</sup> Kampung ini awalnya adalah dusun dalam wilayah Kampung Darul Aman Ramung, Kecamatan Bandar. Sejak tahun 2005 menjadi bagian dari kecamatan Permata yang terletak kurang lebih 16 kilometer dari Redelong, ibukota kabupaten. Berpenduduk 172 KK/796 jiwa, dengan mayoritas beretnis Gayo (80% Gayo Laut/Lut; Gayo Lues 10%) yang sebagian besar berasal dari beberapa *belah* di wilayah Aceh Tengah (Takengon) dan Blangkejeren di Kabupaten Gayo Lues. Mereka bermigrasi pada pertengahan tahun 1970 untuk membuka lahan pemukiman dan perkebunan kopi rakyat. Etnis Aceh berjumlah kurang lebih 10% dari total 796 jiwa.<sup>53</sup>

Kampung yang terdiri atas dua dusun (Dusun Ramung dan Dusun Jaya) ini terletak di daerah ketinggian sekitar 1600 dpl (di atas permukaan laut) dengan luas wilayah 800 hektare, memiliki sumber daya alam kopi dan palawija, serta sudah mengenal ekonomi pasar karena ada akses jalan aspal yang menghubungkan sekitar 30 desa di wilayah Kecamatan Permata dengan pusat perekonomian kota di daerah Pondok Baru. Pemukiman di kampung ini umumnya rumah-rumah kayu setengah tembok yang mayoritas berupa ruko (rumah toko). Umumnya, setiap KK baik suami maupun istri, selain memiliki profesi lain (PNS, guru, pemilik bengkel, tukang jahit, warung makanan kecil atau warung stok sembako) juga petani kopi dan/atau palawija dengan kepemilikan tanah per keluarga rata-rata minimal 1 hingga 2 ha.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Kecamatan Permata, daerah berbukit-bukit yang terdiri atas 27 kampung, 4 mukim, berpenduduk 12.754 jiwa dengan komposisi penduduk beretnis Gayo, Aceh, Jawa, dan Batak. Daerah ini mengalami dampak konflik berupa trauma psikologis yang parah. Sekarang kegiatan reintegrasi dipusatkan di beberapa kampung, termasuk Ramung Jaya (PPK-BRA dan IOM). Kondisi geografisnya yang tinggi dan jauh mempersulit pengiriman *emergency relief* banjir bandang pada bulan Desember–Januari 2007. (Diolah dari catatan lapangan pribadi dan IOM relief report, Januari 2007).

<sup>52</sup> Lihat, "Monografi Kabupaten Bener Meriah, 2004". Pusat aktivitas pemerintahan Bener Meriah saat ini terletak di ibukota Redelong, Kecamatan Bandar. Dalam UU NO.41/Th. 2003, Pasal 5, BAB II tentang "Pembentukan, Batas Wilayah, dan Ibu Kota", Kabupaten Bener Meriah mempunyai batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kec. Juli, Kec. Peusangan, dan Kec. Makmur dari Kab. Bireuen; serta Kec. Sawang, Kec. Nisam, Kec. Simpang Keramat, Kec. Meurah Mulia, Kec. Paya Bakong, dan Kec. Cot Girek di Kab. Aceh Utara; sebelah timur berbatasan dengan Kab. Aceh Timur; dan sebelah barat berbatasan dengan Kec. Ketol Kab. Aceh Tengah.

<sup>53</sup> Keterangan Iskandar Muda, Kepala Kampung Ramung Jaya. Lihat, "Bener Meriah Dalam Angka 2005" (Bener Meriah: BPS, 2005) dan "Penduduk Kabupaten Bener Meriah Paska Gempa Bumi dan Tsunami 2005" (Jakarta: BPS, 2005).

<sup>54</sup> Wawancara dengan Iskandar, Kepala Kampung Ramung Jaya.

Kampung ini seluruh warganya beragama Islam dengan pengaruh Muhammadiyah yang cukup besar, dan menurut narasumber, memengaruhi etos pendidikan dan ekonomi sebagian besar warganya.<sup>55</sup> Aliran-aliran agama Islam lainnya adalah Jamaah Tabligh dan Ahmadiyah, keduanya baru memasuki wilayah kampung Ramung Jaya dalam kurun waktu 3–4 tahun terakhir. Tidak ditemui konflik terbuka di antara para penganut aliran yang hidup berdampingan secara damai, salah satunya disebabkan keberadaan lembaga adat "sarak Opat"<sup>56</sup> yang menjadi forum pertemuan warga untuk mendiskusikan masalah-masalah yang dianggap sensitif dan penting untuk kehidupan sehari-hari, termasuk masalah penyelenggaraan ibadah dan penentuan nominal kontribusi masyarakat terhadap praktik-praktik sosial dan ekonomi kampung. Suasana kekerabatan itu memotivasi kerelaan warga untuk menjalankan iuran Rp100.000,00 per KK per tahun untuk macam-macam kebutuhan kampung (memperbaiki meunasah atau masjid, atau kegiatan sosial lainnya). Rencana pemungutan dan peruntukannya serta siapa yang melakukan pungutan biasanya dilakukan dengan membentuk panitia kecil melalui pertemuan warga atau sarak opat.<sup>57</sup>

Organisasi kepemudaan aktif dengan kegiatan rutin kepemudaan (olahraga, menjadi panitia pemilihan kepala kampung dan relawan penanggulangan bencana, serta sesekali panitia dan penyedia fasilitas pesta perkawinan) dan kelompok pengajian yang terdiri atas bapak dan ibu-ibu aktif menyelenggarakan aktivitas Jumat bersih (membersihkan rumah, fasilitas desa, masjid dan mersah) serta mengadakan pungutan beras jimpitan yang hasilnya digunakan untuk membiayai anak yatim di kampung itu. Beberapa ibu anggota pengajian menganggap, mengaji bisa membantu mengobati trauma konflik yang

<sup>55</sup> Wawancara, Ibu Murni, pemilik kios jahit Murni Tex, guru, pendiri sekolah TK, istri dari *peutue* Sarak Opat. Organisasi Muhammadiyah berkembang di Gayo pertama kali tahun 1920-an, di Aceh Tengah (sekarang Bener Meriah) pertama kali masuk di daerah Simpang Teritit.

<sup>56</sup> Sarak opat ini merupakan pranata lokal yang dibentuk berdasarkan sistem nilai budaya Gayo yang mengutamakan kesatuan peran dari pemimpin yang bijak serta mampu mengetahui persoalan-persoalan di kalangan masyarakat (*peutue musidik sasat*) diakui oleh masyarakat sehingga keputusannya juga disetujui oleh khalayak (*rayat genap mupakat*).

<sup>57</sup> Wawancara dengan Bpk. Bashiruddin dan Bpk. Yahya, anggota sarak opat Kamung Ramung Jaya.

diderita warga, sebab “orang menjadi ikhlas” dan bisa lebih memikirkan masa depan. Kegiatan pengajian dan pertemuan warga sering kali diadakan di meunasah yang dibangun sebagian dari dana bantuan pemerintah, dan sebagian secara swadaya oleh *peutue edet* kampung dengan bantuan warga.

Pemerintahan kampung Ramung Jaya selama lima periode lumpuh di masa konflik (1999–2005). Salah satu mantan kepala kampung, ADj pernah merelakan 60 juta rupiah untuk memenuhi “pajak nangroe”, serta harus menyulap rumahnya sebagai pos pemantauan TNI.<sup>58</sup> Pada masa darurat militer, kampung ini diwajibkan untuk melakukan “jaga malam” (realitasnya dilakukan 24 jam) untuk “mengantisipasi pergerakan gerakan pengacau keamanan”. Kealpaan melakukan jaga malam menyebabkan penduduk diinterogasi, dipukul, direndam di sungai, dan sebagainya. Menurut sekretaris kampung, tugas administrasi rutusnya di masa konflik adalah mendaftarkan nama petugas jaga malam, membuat KTP Merah Putih, dan menulis surat jalan.<sup>59</sup> Warga kampung yang hendak keluar dari desa untuk pergi ke tujuan manapun harus membuat surat jalan yang ditandatangani oleh kepala kampung, sekretaris desa, dan dicap oleh setiap petugas di pos TNI di kampung setempat untuk kemudian dicek oleh petugas TNI di daerah yang dilewatinya.<sup>60</sup> Di masa damai sekarang, salah satu tugas tambahannya (bersama kepala kampung) adalah mencatat kepulangan kembali mantan kombatan GAM dan bantuan untuk korban konflik sebagai bagian dari program reintegrasi pascakonflik.<sup>61</sup>

Kepemimpinan kampung ini sekarang secara formal berada di tangan Kepala Kampung, Iskandar Muda (35 tahun, lulusan SMU, petani kopi, mantan tokoh pemuda, guru SD). Lembaga pemerintahan kampung tampak masih mengadopsi struktur ala desa Orde Baru, meskipun mengakomodasi lembaga adat, sesuai

dengan UU Keistimewaan Aceh. Pemerintahan kampung terdiri atas satu orang kepala kampung, 3 kaur (kepala urusan), yaitu kaur pemerintahan, kesra dan umum; satu orang sekretaris desa, dan 1 orang (atau 3,5,7) anggota BPK (Badan Perwakilan Kampung). Kepala Kampung saat ini merupakan hasil pemilihan langsung pertama kalinya tahun 2005, setelah proses perdamaian. Proses “pilkasung” ini berlangsung secara cukup demokratis di mana warga ikut memilih dan merasa “puas” karena pemimpin mereka cukup dikenal oleh masyarakat, sebab dia berlatar belakang aktivis organisasi pemuda (karang taruna).

Kapasitas prasarana kantor pemerintah kampung sangat minim, sebab sudah lebih dari satu tahun perangkat kampung Ramung Jaya masih berkantor di rumah kepala kampung. Sesekali rapat kampung dilakukan di rumah kepala kampung atau di rumah Sekretaris kampung (pernah merangkap sebagai tim sukses salah satu kandidat dalam pilkada Bupati Bener Meriah di tahun 2007), bahkan di meunasah, yang masih berfungsi sebagai ruang pertemuan publik. Oleh karenanya, kepala kampung dan perangkatnya mengusulkan pengadaan kantor sebagai salah satu isu utama di kecamatan. Perangkat kampung sekarang rata-rata berpendidikan minimum SLTP. Meskipun honorarium yang diterima kecil atau tidak menentu, beberapa dari pejabat pemerintah kampung ini juga petani kopi sukses, yang mampu menyekolahkan anak-anaknya hingga ke perguruan tinggi di Padang, Medan, atau Banda Aceh.

Kepala Kampung bertanggung jawab pada pemilihnya melalui mekanisme rapat tahunan, dan kontrol terhadapnya (menurut aturan) dijalankan oleh BPK. BPK ini sekarang tidak berfungsi. Pemerintahan kampung sehari-hari dikerjakan Iskandar bersama para kaur serta sekretarisnya, berpedoman pada peraturan lama yang ada sejak masa kepengurusan kampung terdahulu. Karena Pemkab Bener Meriah belum mengeluarkan Perda atau Qanun mengenai pemerintahan kampung sesuai dengan UUPA No. 11/2006<sup>62</sup> maka peraturan pemerintahan di tingkat kampung masih merujuk pada peraturan pemerintahan desa yang dibuat oleh kabupaten induk, seperti

<sup>58</sup> Wawancara dengan Bpk. A. Jalil, mantan kepala kampung Darul Aman Ramung.

<sup>59</sup> Wawancara dengan sekretaris kampung Buntul Peteri dan Bpk. Yh, *peutue edet* Ramung Jaya.

<sup>60</sup> Wawancara dengan Tanwir Syahputra (33 th), tokoh pemuda, alumni universitas di Padang, dan aktivis NGO lokal *Balai Syura Inong Aceh*, 23 Mei 2007. Hal ini juga ditegaskan oleh Sekretaris Desa Buntul Peteri, Kecamatan Permata, yang berjarak kurang lebih 7 km dari Kampung Ramung Jaya.

<sup>61</sup> Wawancara dengan Sekretaris Kampung Ramung Jaya, Jamaludin A.

<sup>62</sup> Wawancara dengan Iskandar Muda.

ditunjukkan oleh Kepala Bidang Pemerintahan di Kecamatan Permata.<sup>63</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan kampung dilakukan kepala kampung melalui konsultasi dengan “sarak opat” yang terdiri atas para tetua desa dan imam dusun. Di kampung, *sarak opat* berperan penting untuk menjaga harmoni terutama manakala muncul perselisihan antarindividu dalam satu dusun, atau antardusun. Ada anggapan bahwa masyarakat lebih “familiar” dengan mekanisme musyawarah dan pengambilan keputusan oleh *sarak opat*, daripada BPK.<sup>64</sup> Pada masa konflik, rumah salah satu *peutue* sarak opat dijadikan tempat berlindung warga dari etnis Jawa dan Sunda yang mengungsi dari desa-desa tetangga. Keluarga ini juga membantu ekonomi warga asal Aceh yang hendak kembali ke kampung dengan bekerja di kebun kopinya. Kemampuan *peutue* untuk menjaga jarak, baik dengan TNI maupun GAM, dan melindungi warga yang mengungsi, membuatnya hingga kini dihormati oleh semua pihak.

Berjalannya fungsi pranata tradisional, di samping adanya perangkat pemerintahan formal di kampung bagi masyarakat tidak membingungkan, bahkan direspons dengan baik. Menurut salah satu tokoh kesenian *didong*, ini adalah “kemajuan” karena mengakui adanya lembaga adat.<sup>65</sup> Meskipun demikian, ia juga melihat bahwa adat dalam konteks tertentu direduksi sebatas ritual dan simbol-simbol belaka, sebab fungsi-fungsi otonomi lembaga adat seperti yang pernah dilakukan oleh *kejurun* dalam menentukan musim pertanian, peran *pawang uteun* sudah digantikan oleh aparatus dinas kehutanan yang kenyataannya di Gayo lebih berperan sebagai “pengawal” proses eksploitasi karya oleh pengusaha lokal dan nasional.

<sup>63</sup> Menurut penjelasan UU No. 41/Th. 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bener Meriah di Provinsi NAD, BAB VI, Ketentuan Peralihan, Pasal 16, disebutkan bahwa “sebelum Kabupaten Bener Meriah dapat menetapkan Peraturan Daerah dan membuat Keputusan Bupati sebagai pelaksanaan Undang-undang ini, semua Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati Aceh Tengah tetap berlaku dan dilaksanakan di Kabupaten Bener Meriah”. Oleh karenanya perincian tugas kepala kampung di Kab. Bener Meriah masih merujuk pada buku “tugas kepala kampung” berdasarkan Perda Kabupaten Aceh Tengah No. 31/Th. 2001. Pemerintah Kabupaten Bener Meriah juga menggunakan buku “petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan gampong dalam Provinsi NAD” tahun 2004 yang dikeluarkan oleh Biro Pemerintahan Sekretariat Pemprov NAD.

<sup>64</sup> Wawancara dengan Adi (26 th) pemuda kampung dan petani kopi, lulusan SMU di Takengon.

<sup>65</sup> Wawancara dengan tokoh seniman Gayo, di Kampung Jelobok.

## Kesimpulan

Temuan lapangan mengenai dinamika kelembagaan pemerintahan di unit terendah di wilayah provinsi NAD, baik *gampong* di kabupaten Aceh Utara dan kampung di Kabupaten Bener Meriah, memperlihatkan beberapa perbedaan yang cukup kontras terutama sebagai implikasi dari perkembangan proses politik di tingkat nasional dan lokal.

Gambaran sejarah memperlihatkan bagaimana perangkat kelembagaan *gampong* yang bercirikan komunalisme diwarnai oleh kontestasi kepentingan di antara elite *gampong* yang menjadi bagian dari kekuasaan *state*, kesultanan Aceh. Di Gayo, dengan penerimaannya menjadi vassal kesultanan Aceh, otonomi reje-reje tidak terganggu, meskipun ia memiliki posisi strategis bagi Sultan Aceh. Sistem kekerabatan *belah* yang menjadi basis bagi sebuah kampung dan pranata *sarak opat* masih bisa bertahan setidaknya hingga beberapa periode, sebelum dihantam oleh gelombang kapitalisme dunia melalui kolonialisme Belanda dan Jepang. Tampaknya, situasi yang berbeda dihadapi oleh *gampong* di Aceh. Resistensinya yang sangat kuat terhadap “kaum kafir” Belanda, kekecewaan terhadap pemerintah pusat di masa Sukarno yang mewujud dalam gerakan DI/TII dan kemudian terhadap rezim Orde Baru yang memiskinkan rakyat semakin mengentalkan solidaritas berdasarkan etnis. Namun, hal ini tidak terjadi di Gayo karena identitas etnisnya lebih heterogen, selain itu secara sosiologis masyarakat Gayo lebih otonom dalam hal orientasi ekonomi, dan adat bisa “disesuaikan” (atau dikonversi) dengan lingkungan eksternalnya. Pola sedemikian berlangsung sejak di jaman Belanda, kemudian di masa Orde Baru terjadi kooptasi terhadap elite-elite Gayo untuk mendukung pembangunanismenya.

Kekuasaan Orde Baru yang intrusif, merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat *gampong* dan kampung dihadapi dengan tingkat resistensi yang berbeda. Dalam konteks *gampong* di Aceh Utara, polarisasi di tingkat masyarakat menyusul keterpurukan modal sosial dan ekonomi yang diakibatkan oleh militerisme dan eksploitasi modal menyebabkan kapasitas *society* di *gampong* Meria Kecamatan Matangkuli, Kabupaten Aceh Utara tidak cukup mampu untuk berotonomi dan berdemokratisasi. Sedangkan, di kampung Ramung Jaya, Kecamatan Bener

Meriah, masyarakatnya yang terjepit selama konflik masih bisa *survive* karena pola ekonomi rakyat (perkebunan kopi) yang lebih berorientasi pasar menuntut mereka untuk “mendukung” patrimonialisme elite politik dan ekonomi yang berada di Kabupaten. Dalam konteks ini, problem kapasitas kelembagaan yang ada (kantor tidak ada, prasarana pemerintahan kurang) sebenarnya bisa lebih cepat diatasi sebab masyarakat punya modal material dan pranata adat yang mendukung.

Saat ini, kebijakan otonomi khusus dan UUPA telah memberi ruang bagi wacana formasi sosial masyarakat *gampong*, yang tidak hanya menyentuh aspek formalitas eksistensi kelembagaan, tetapi juga aspek esensial kehidupan masyarakat *gampong*. Idealisasi masyarakat *gampong* sebagai suatu kesatuan sosial yang lebih luas dari kekerabatan *belah* dan *kawom* dan secara khusus menekankan penyelenggaraan pranata sosial Islam menjadi wacana terbuka, baik di kalangan masyarakat awam maupun praktisi politik. Hal ini terutama disebabkan karena pola kekerabatan yang cenderung bersifat pragmatis semakin memudar, tidak bisa bertahan melawan modernisasi sebagai akibat kolonialisme dan birokratisasi/militerisasi dalam penyelenggaraan negara.

Konteks “keistimewaan Aceh” mengakibatkan secara formal wacana formasi sosial *gampong* tampak semakin berkembang mengarah pada identifikasi masyarakat *gampong* dengan nilai-nilai Islam. Meskipun di Bener Meriah terdapat Dinas Syariah dan MPU, wacana ini hanya berkembang di kalangan pejabat pemerintah atau *peutue edet*. Kabupaten Aceh Utara tampaknya berupaya konsisten untuk memperkuat proses identifikasi dengan nilai-nilai Islam. Kecenderungan ini mungkin merupakan suatu solusi bagi upaya mencari identitas provinsi NAD yang tampaknya menjadi agenda bersama saat ini. Tuntutan mengisi makna kekhususan Aceh harus dipenuhi. Identitas Islam mengalami reaktualisasi. Oleh karena itu, ada harapan bahwa identifikasi sosial masyarakat *gampong* terhadap Islam menjadi sumber bagi pembentukan identitas daerah, jika makna kekhususan itu dirancang untuk memberi tempat bagi suatu idealisme di dalam penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan. Dengan demikian, harapan agar di masa depan masyarakat *gampong* berperilaku Islami adalah wajar, jika hal itu mencerminkan

realitas politik yang memungkinkan partisipasi politik dalam pengambilan kebijakan.

Penelitian ini telah menyorot realitas sosial politik *gampong* secara subjektif, suatu kasus spesifik yang memungkinkan upaya memahami perkembangan kehidupan kelembagaan *gampong* mengisi spiritualitas, gagasan, cita-cita dan tuntutan secara alamiah. Hal ini berarti bahwa penelitian ini dengan sengaja telah mengesampingkan intrusi kekuatan ideologis para pemimpin di provinsi Nangroe Aceh Darussalam ke dalam proses-proses yang berjalan. Terlepas dari retorika kembali ke *gampong*, mereka saat ini belum bisa atau mungkin belum merasakan urgensi bagi suatu perumusan pengertian yang hidup terhadap kelembagaan *gampong*. Lagi pula, *gampong* dalam lintasan sejarahnya bukanlah merupakan tata susunan sistem kemasyarakatan yang bersifat organik dengan pemusatan seluruh kehidupannya pada seorang “tokoh bapak”.

Suasana politik nasional yang membuka pengembangan otonomi masyarakat dengan arti dinamisasi kehidupan paraarganya di asumsikan telah memungkinkan pertumbuhan sosok kelembagaan itu sendiri. Penelitian ini telah mendokumentasi kegiatan kemasyarakatan yang menandai proses-proses integrasi sosial *gampong* selama masa konflik dan masa damai. Faktor integratif dan disintegratif masyarakat *gampong* sejak masa lampau dipercaya bersumber pada persoalan hubungan antara hukum dan adat, suatu ungkapan ideologis yang diterima begitu saja atau menjadi sumber *trustworthy* masyarakat masing-masing kepada ulama dan *uleubalang*. Bukti sejarah telah menunjukkan bahwa hubungan-hubungan personal mereka, yang saling menguntungkan dengan menggunakan mitologi penyatuan kedua identitas sosial itulah yang menjadi penanda bagi perdamaian di Aceh dan kedamaian di masyarakat *gampong*.

Dalam masa Otonomi Khusus Aceh, organisasi legislatif atau konsultatif, seperti *tuha peut* atau *sarak opat* tidak mengalami perubahan, yaitu tetap berperan sebagai mitra *keuchik* atau kepala kampung. akan tetapi, tokoh-tokohnya semakin memiliki orientasi yang kuat pada pemeliharaan tatanan-tatanan sosial Islami, termasuk menjaga moralitas para pemimpin formal desa. Mereka menjadi agen perubahan masyarakat, seperti mengembangkan pendidikan Islam dan kepioniran ekonomi, seperti di kampung Ramung Jaya. Peran mereka menentukan

penyelenggaraan pemerintahan *gampong*, meliputi tidak hanya perencanaan dan implementasi program *gampong*, tetapi juga menjamin kelangsungan koalisi elite. Peran politik mereka menonjol selama masa konflik, yaitu menjamin ketenteraman batin masyarakat.

Penelitian ini tentu saja tidak menganggap lembaga legislatif atau konsultatif tradisional (sarak opat maupun tuha peut) sebagai perwujudan nyata dari apa yang dimaksud dengan kelembagaan *gampong*. Dalam konteks Aceh (di daerah Aceh Utara), lembaga yang ada merupakan suatu organisasi kelengkapan pemerintahan *gampong* yang lebih bersifat administratif, daripada suatu representasi nilai, norma atau moralitas. Sebagai suatu institusi sosial, kelembagaan *gampong* harus tumbuh mengakar di dalam masyarakatnya sendiri, dalam pengertian seluruh warga mentaatinya tanpa paksaan. Dari segi esensinya, kelembagaan yang dibayangkan tersebut jelas bukan suatu institusi sosial atau politik yang mampu mengikat kepatuhan seluruh warga masyarakat.

Syariah Islam dipandang memiliki potensi kuat sebagai elemen ideologis kelembagaan *gampong*, di mana semua kepatuhan, kewajiban dan loyalitas bertumpu padanya. Penelitian telah mengamati dan menemukan kenyataan di dalam masyarakat *gampong* berupa interaksi tokoh-tokohnya dalam menyesuaikan dan melaksanakan nilai-nilai Islam. Mereka tidak hanya membicarakan persoalan rutinitas fungsi Meunasah dan pembangunan fisik masjid, tetapi lebih luas lagi menyangkut implementasi hukum Islam sebagai tatanan sosial, semisal peningkatan penarikan zakat mal di masyarakat dan pengelolaan baitul mal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat *gampong* juga membicarakan masalah moralitas penyelenggaraan kekuasaan di *gampong*, bahkan dalam lingkup lebih besar di kabupaten dan provinsi. Akan tetapi, kelompok-kelompok pengajian dan remaja masjid belum berhasil berkembang menjadi suatu gerakan sosial dengan tujuan utama melaksanakan syariah Islam, sebagai salah satu keistimewaan Aceh menurut UUPA No. 11/th 2006, dan memperjuangkan aspirasi warga sesuai garis ideologisnya itu.

## Daftar Pustaka

Antlov, Hans, dan Sven Cederroth (Eds.). 2001. *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus,*

*Perintah Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Bappeda Pemerintah Kabupaten Bener Meriah. 2005. *RUTR Kawasan Perkotaan Redelong, Ibukota Kabupaten Bener Meriah*.
- Biro Pemerintahan Sekretariat Pemprov NAD. 2004. "Petunjuk teknis penyelenggaraan pemerintahan *gampong* dalam Provinsi NAD, 2004". Banda Aceh: Biro Pemerintahan Sekretariat Pemprov NAD.
- BPS. 2005. "Penduduk Kabupaten Bener Meriah Paska Gempa Bumi dan Tsunami 2005". Jakarta: BPS.
- BPS. 2005. *Bener Meriah Dalam Angka 2005*. Bener Meriah: BPS.
- Djuned, Teuku. 2006. "Partisipasi Masyarakat dalam Mengelola Sumber Daya Alam". Makalah dalam Seminar Ulang Tahun Agraria di Aula Dayan Dawood, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 20 September 2006.
- Dokumen. 2006. "Sosialisasi, Rehabilitasi, dan Rekonstruksi". Makalah Bupati Aceh Utara di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Aceh Utara, Lhokseumawe, 9 April 2006. tidak diterbitkan.
- Dokumen. Matrix. 2005. "Tim Pemberdayaan Masyarakat Miskin dan Korban Konflik Kabupaten Aceh Utara". Tidak dipublikasikan.
- Dokumen. 2005. "Expose Aksi Reintegrasi Mantan Anggota GAM", Pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Tidak dipublikasikan.
- Effendi, T. Bachtiar. 1977. "Pengendalian Sosial di Aceh Besar", dalam *Segi-Segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh: Hasil-Hasil Penelitian dengan Metode "Grounded Research"*, Alfian (ed.). Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.
- Hassan, M. Affan, Thantawy R., dan Kamaluddin M. (anggota Sanggar Seni Buntul Kubu). 1980. *Kesenian Gayo dan Perkembangannya*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Hurgronje, C. Snouck. 1996. *Aceh Rakyat dan Adat Istiadatnya*. Jakarta: Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Gayo, Masyarakat dan Kebudayaanannya Awal Abad ke-20* (judul asli: *Het Gajoland en Zijne Bewoners*, Penerj. Hatta Hasan Aman Asnah). Jakarta: Balai Pustaka.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Aceh di Mata Kolonialis* (Terj. dengan judul asli *De Atjehers*). Jakarta: Yayasan Soko Guru.
- Lombard, Denys. 2006. *Kerajaan Aceh Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636)*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

- Melalatoa, M.J. 1982. *Kebudayaan Gayo*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Miller, Michelle Ann. 2004. "The Nanggroe Aceh Darussalam Law: A Serious Response to Separatism?". Dalam *Asian Ethnicity*. Volume 5, Number 2, Oktober 2004.
- Monografi Kabupaten Bener Meriah, 2004.
- Muklir, Aiyub, dan M. Akmal, *Demokratisasi Pemerintahan Gampong dalam Mendukung Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Studi Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Gampong di Kec. Baktya Timur. Kab. Aceh Utara)*, <http://publik.brawijaya.ac.id/?hlm=jedlist&ed=1125507600&edid=1135590703>
- Nurhasim, Mochamad (Ed.).2006. *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*. Jakarta: LIPI.
- Qanun No. 5/Th. 2003 tentang Pemerintahan Gampong
- Reid, Anthony (Ed.). 2006. *Verandah of Violence: the Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press in Association with University of Washington Press.
- Reid, Anthony. 2004. "War, Peace and The Burden of History in Aceh". Dalam *Asian Ethnicity*, Vol. 5, No. 2, Oktober 2004.
- Yoga, Salman, S.Ag. 2003. *Adat Budaya Gayo dalam Lintasan Sejarah*. Takengon: STAI Universitas Gajah Putih.
- Sugihen, Bahrein T. Tanpa tahun. *Sosiologi Pedesaan: Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suhartono, dkk. 2001. *Politik Lokal Parlemen Desa: Awal Kemerdekaan Sampai Jaman Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Tripa, Sulaiman. 2003. "Rekonstruksi Gampong di Aceh". [www.acehinstitute.org](http://www.acehinstitute.org)
- Suwondo, Bambang, dkk.1977/1978. *Sejarah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh* Jakarta: Departemen P & K Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya.
- Tim IMPARSIAL. 2006. *Dinamika Aceh Pasca Perjanjian Helsinki*. Jakarta: Imparsial.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
- Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- Usman, A. Rani. 2003. *Sejarah Peradaban Aceh: suatu analisis interaksionis, integrasi, dan konflik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- UU No. 41/Th. 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bener Meriah di Provinsi NAD