

Dinamika Kelembagaan *Mukim* Era Otonomi Khusus Aceh¹

Septi Satriani

Abstract

The study looks at changes and continuities of a local/traditional institution in Aceh called Mukim, in Indonesia's post New Order period. After MoU Helsinki was signed in 2005 which marked the peace agreement in Aceh, the Government of Indonesia officially endorses Special Autonomy status to the province. One among many important articles in the new law is to revitalize the traditional structure of territoriality called Mukim. During the New Order regime, Mukim served as traditional institution that left out majority of customary roles since it has been co-opted into the structure of Indonesian government under UU No. 5/1979. This paper describes the current condition of Mukim and how it finds the new role and relations with other institutions under Aceh's UUPA (Local Government in Aceh) No. 11/2006.

PENGANTAR

Salah satu produk perundangan yang dianggap paling “problematis” yang dikeluarkan oleh rezim Orde Baru dalam hal pengaruhnya terhadap institusi lokal adalah UU No. 5/1979. Pemberlakuan undang-undang tersebut telah membawa konsekuensi yang cukup besar pada hilangnya berbagai bentuk kelembagaan maupun institusi lokal yang tersebar di Indonesia. Salah satunya adalah *mukim*. *Mukim* dalam sejarahnya merupakan institusi sosial di Aceh yang bersifat teritorial, di mana makna serta perannya senantiasa mengalami perubahan sejak Aceh masih berada di bawah kekuasaan Kesultanan hingga di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, di masa Orde Baru, *mukim* harus “rela” berada di luar struktur pemerintahan nasional. Pemaknaan oleh negara Orde Baru yang menempatkan *mukim* di luar struktur pemerintahan nasional tidaklah sama dengan periode ketika Kesultanan Aceh masih berkuasa atau pada zaman pendudukan Belanda dan Jepang. Untuk itulah kajian ini melihat evolusi *mukim* dalam konteks hubungan negara dan masyarakat di Aceh terutama di bawah Undang-

undang No. 11 Tahun 2006² dengan mengambil studi di *Mukim Lampuuk* dan *Mukim Lubok*, Kabupaten Aceh Besar, serta *Mukim Bebesan* dan *Mukim Kota* di Kabupaten Aceh Tengah. Pada bagian awal tulisan, tim sengaja menampilkan evolusi *mukim* di Aceh dari masa Kesultanan Iskandar Muda hingga periode Orde Baru. Penggambaran evolusi *mukim* periode sebelum Orde Baru dilakukan guna memperlihatkan bagaimana hubungan yang terjalin antara negara dengan bentuk institusi lokal tersebut, serta bagaimana strategi yang dijalankan oleh keduanya dan bagaimana rezim (negara) yang berkuasa memaknai institusi lokal tersebut.

Pada bagian selanjutnya *mukim* dibingkai dalam realita sekarang di bawah peraturan perundangan No. 11 Tahun 2006. Bagaimana pergulatan kepentingan antara negara Indonesia

¹ Penelitian dengan tema di atas dilakukan oleh Tim Peneliti yang beranggotakan Irine Hiraswari Gayatri (koordinator), Kurniawati Hastuti Dewi, Heru Cahyono, Afadlal, dan Septi Satriani.

² Penggunaan istilah “negara” dalam penelitian ini mengacu pada keseluruhan eksistensi aparatur, lembaga-lembaga pembuat kebijakan, dan produk hukum yang dihasilkannya. Negara dalam penulisan ini mencakup Aceh di masa Negara Kesultanan Iskandar Muda, Aceh di bawah Negara Kolonial Belanda dan Jepang, dan dalam konteks Aceh di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di periode waktu yang berbeda di dalam konteks “negara”, *mukim* eksis dan berevolusi, sesuai dengan dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang berlangsung hingga menemukan bentuknya yang sekarang. Sebagai contoh, berubahnya Negara Indonesia pasca Soeharto memengaruhi keberhasilan perundingan damai di Helsinki yang akhirnya menghasilkan kebijakan politik yang memungkinkan adopsi institusi tradisional seperti *Mukim* dan *gampong* dengan perangkatnya ke dalam struktur pemerintahan daerah di Aceh.

pascaOrde Baru yang memaknai *mukim* hanya sekadar lembaga administratif dengan kondisi lokal yang menginginkan lebih dari itu. Bagian ini coba dilengkapi dengan perbandingan kondisi *mukim* di kedua wilayah dan menganalisis berbagai peluang dan tantangan yang mungkin muncul jika *mukim* ingin dikembalikan sesuai dengan keinginan lokal. Terakhir tulisan ini ditutup dengan proyeksi *mukim* di masa yang akan datang.

Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah *state society relations* dan kelembagaan. Pendekatan *state society relations* digunakan untuk melihat hubungan yang terjalin antara negara dengan masyarakat yang dalam hal ini terwakili dalam *mukim*. Secara teoritik pendekatan ini didominasi oleh adanya hubungan dikotomis antara negara dan masyarakat. Pada satu garis terjadi hubungan yang harmonis dan pada garis yang lain terjadi hubungan yang konfliktual, meskipun tidak tertutup kemungkinan ada irisan di antara keduanya. Enam kemungkinan tahapan dari pola hubungan ini adalah pertama saling kerja sama (*mutual collaboration*); kedua saling tergantung; ketiga saling berjauhan; saling berhubungan dalam konteks konflik; pemisahan yang dipaksakan dan terakhir pemisahan yang bersifat revolusioner (*resistance revolutionary disengagement*).³ Keenam bentuk interaksi hubungan ini akan digunakan untuk melihat berbagai kebijakan terkait *mukim* untuk mengetahui sifatnya yang lebih ke arah kooperatif atau mendorong ke arah konfliktual.

Pendekatan kedua yang digunakan selain *state society relations* adalah pendekatan kelembagaan. Lembaga dalam paradigma sosiologi politik diletakkan dalam ranah struktur sosial yang merupakan bagian dari struktur politik.⁴ Lembaga dalam pemahaman struktur

sosial adalah “masyarakat manusia distrukturkan” atau struktur dasar dari organisasi sosial yang dibangun oleh hukum atau manusia sehingga lembaga bisa memiliki pengaruh terhadap fenomena politik,⁵ atau dengan kata lain lembaga merupakan manifestasi dari berbagai jenis peran dan status.⁶

Dalam konteks studi ini, “peran *mukim*” diletakkan dalam konteks kelembagaan *mukim*, artinya perilaku lembaga *mukim* yang diharapkan oleh pihak di luarnya.⁷

KRONIK EVOLUSI *MUKIM* DI ACEH

Seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya, bagian ini menggambarkan evolusi dan perjalanan *mukim* dilihat dalam bingkai konsep dua pendekatan yang digunakan, yaitu *state society relations* dan kelembagaan. Kelahiran *mukim* sangat lekat dengan masuknya pengaruh ajaran Islam di Aceh⁸ karena *mukim* ada sebagai jawaban akan kebutuhan tegaknya ibadah Jumat yang harus diikuti oleh minimal 40 orang laki-laki dewasa. *Mukim* yang hadir dari ikatan salat Jumat lahir karena *gampong*⁹ sebagai kesatuan wilayah hukum terendah yang asli lahir dari masyarakat¹⁰ kurang bisa memenuhi syarat sah tegaknya salat Jumat tersebut. *Gampong* awalnya merupakan kumpulan masyarakat berdasarkan ikatan genealogis yang dalam sejarahnya, ikatan genealogis ini terbagi atas *wali*, *karong* dan *kawom*¹¹ yang mendasarkan pada

³ *Ibid.*, hlm. 97.

⁴ *Ibid.*, hlm. 101.

⁷ Secara teoritik, harapan terhadap peran *mukim* ini juga merupakan hasil dari proses perubahan sosial yang terjadi dalam struktur sosial masyarakat di Aceh. Konteks sosial, ekonomi, dan politik Aceh yang terus berubah mengindikasikan perubahan interpretasi terhadap makna konsep *mukim* sebagai “lembaga”.

⁸ Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Sejarah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh: Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah tahun 1977/1978*, (Jakarta: BN Balai Pustaka, 1977–1978), hlm. 43. Lihat pula, Sutoro Eko, W. Riawan Tjandra, dan Muhammad Umar (EMTAS), *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*, (Yogyakarta: IRE-JKMA-Logica, 2007), hlm. 11. Serta dapat dilihat pula pada Harley (Ed.), *Mukim* dari Masa ke Masa, (Aceh: JKMA, 2008), hlm. 55–57.

⁹ *Gampong* adalah tempat tinggal atau menetap sekelompok penduduk. *Gampong* merupakan istilah Aceh untuk menggambarkan desa atau kampung di daerah lain.

¹⁰ Irine Hiraswari Gayatri dan Septi Satriani (Ed.), *Dinamika Kelembagaan Gampong dan Kampung Aceh Era Otonomi Khusus*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hlm. 46.

¹¹ A. Rani Usman, *Sejarah Peradaban Aceh*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 78.

³ Tracy Kuperus, “Frameworks of State-Society Relations” dalam http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1994-Su/S&PVIII-4/state_society_relations.html, diakses pada 1 November 2008.

⁴ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, penerjemah Daniel Dhakidae, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm. 31–32. Konsep struktur politik dalam perspektif sosiologi politik sebagai studi tentang kekuasaan dalam pengelompokan manusia termasuk negara bangsa mempunyai unit analisis kategori masyarakat yang mewakili jenis struktur politik tertentu. Struktur politik dibagi lagi ke dalam struktur fisik dan struktur sosial. Dengan ini, *mukim* merupakan bagian dari suatu struktur sosial, yaitu “pola hubungan antarkelompok atau dalam kelompok, yang penjelasannya dikaitkan dengan konsep norma, status, peran dan lembaga yang mencakup asosiasi dan organisasi, serta konsep kebudayaan”.

garis keturunan ibu dan bapak. Konsep *wali* lahir didasarkan pada aturan agama Islam yang mengatur persoalan siapa yang berhak menjadi wali nikah dan mendapat warisan berdasarkan ketentuan agama tersebut. Dalam ajaran Islam yang berhak menjadi *wali* adalah orang laki-laki yang ditentukan dari garis keturunan bapak, sedangkan ikatan kekerabatan dari garis keturunan ibu diwadahi dalam lembaga bernama

karong. Kumpulan orang yang memiliki nenek moyang yang sama dari garis keturunan laki-laki adalah *kawom*.¹² *Kawom* inilah yang dianggap sebagai cikal bakal lahirnya sebuah *gampong*.¹³ Dari kekerabatan kecil dan sederhana akhirnya memunculkan konsep ekonomi, politik, sosial, dan keamanan bagi anggota *kawom* sebagai jawaban atas keberlangsungan hidup sebuah *kawom*.

Tabel Posisi dan Peran *Mukim* dari Waktu ke Waktu

Periode	Kebijakan Rezim terhadap <i>Mukim</i>	Posisi dan Peran <i>Mukim</i>	Keterangan
Sultan Iskandar Muda	Kooptasi struktur lokal ke dalam kekuasaan kerajaan	Masuk dalam hierarki struktur kekuasaan kerajaan berada di bawah nangroe di atas gampong	*Kekuasaan Sultan relatif terhadap <i>mukim</i> karena <i>Mukim</i> merupakan wilayah di bawah nangroe *Pola hubungan <i>mukim</i> dengan gampong maupun dengan nangroe relatif terjaga karena didasari konsep kerelaan bergabung dalam bentuk federasi
Kolonial Belanda	Transplantasi struktur lokal ke dalam kekuasaan Kolonial Belanda	Belanda meminggirkan kekuasaan Sultan dan hanya mengakui kekuasaan uleebalang. <i>Mukim</i> berada di bawah kekuasaan uleebalang	*Belanda membentuk birokrasi baru *Belanda mengenalkan konsep pertanian modern melalui perkebunan kelapa sawit dan membangun jalur transportasi (kereta api) dan jalan untuk mengintegrasikan perekonomian di Aceh *Komposisi demografi di tingkat <i>mukim</i> berubah dan ikatan penduduk dengan <i>mukim</i> mulai melonggar sehingga pranata sosial, adat maupun politik mengalami perubahan
Pendudukan Jepang	Distorsi Peran dan Fungsi <i>mukim</i> di bawah politik pecah belah Kolonial Jepang	Jepang menggunakan, baik uleebalang maupun ulama untuk melaksanakan kebijakannya	* <i>Mukim</i> menjadi ajang perebutan kekuasaan ulama dan uleebalang * <i>Mukim</i> kehilangan keotonomian
Kemerdekaan RI	Kebingungan peran dan fungsi <i>mukim</i> di bawah bendera NKRI	Indonesia mengeluarkan kebijakan yang berubah-ubah terhadap status dan posisi Aceh	* <i>Mukim</i> tidak jelas peran dan posisinya * <i>Mukim</i> mulai bersinggungan dengan birokrasi modern ala Indonesia
Orde Baru	Hilangnya <i>mukim</i> dari struktur kekuasaan nasional	Orde Baru membentuk struktur kekuasaan yang seragam dan menempatkan desa sebagai unit pemerintahan terendah	* <i>Mukim</i> kehilangan pijakan *Peran dan posisi <i>mukim</i> digantikan oleh lembaga-lembaga yang sejenis bentukan Orba
Pasca Orba	Merevitalisasi bentuk kelembagaan lokal yang pernah hilang pada masa Orba	<i>Mukim</i> masuk ke dalam struktur pemerintahan Indonesia di bawah kecamatan di atas gampong	* <i>Mukim</i> sering dilangkahi oleh gampong karena kebiasaan selama masa Orba gampong langsung berhubungan dengan kecamatan *Masyarakat di tingkat gampong merasa masuknya <i>mukim</i> justru memperpanjang rentang birokrasi

¹² M. Yahya Mansur, dkk., *Sistem Kekerabatan dan Pola Pewarisan*, (Jakarta: PT Pustaka Grafika Kita, 1988), hlm. 40.

¹³ C. Snouck Hurgronje, *Aceh, Rakyat dan Adat Istiadatnya*, (Jakarta: INIS, 1996), hlm. 36.

TEMUAN LAPANGAN

Mukim Lampuuk

Mukim Lampuuk terletak di Kecamatan Lhoknga. Posisi *mukim* yang tidak jauh dari laut membuatnya termasuk *mukim* yang mengalami kerusakan yang cukup parah pada saat tsunami yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2009. Tsunami membuat *mukim* yang relatif tertutup menjadi terbuka karena masuknya berbagai aktor, baik dalam maupun luar negeri untuk memberikan bantuan kemanusiaan. Dampak positif dari masuknya berbagai bantuan asing adalah pembangunan infrastruktur modern namun di sisi lain masuknya donor-donor asing mampu mengubah mental masyarakat. Selain itu, tsunami menjadi salah satu faktor berubahnya topografi dan demografi di *mukim*. Rusaknya hampir 80% areal persawahan membuat banyak penduduk yang mengubah pola pekerjaan dari petani menjadi pedagang dan pegawai negeri. Perubahan topografi dan mata pencaharian ini sangat memengaruhi tumbuh kembangnya lembaga-lembaga dan pemerintahan adat *mukim*.

Salah satu lembaga adat *mukim* yang terpengaruh oleh adanya bencana alam tsunami adalah *keujruen blang* dan *panglima laot*. *Keujruen blang* adalah salah satu perangkat *mukim* yang memangku tugas untuk mengurus masalah pertanian dan persawahan. Melalui adat dan norma yang telah ditetapkan di tingkat *mukim* biasanya penduduk sangat mematuhi peraturan yang telah ditetapkan oleh *keujruen blang*. Kapan mereka harus bercocok tanam, kapan tidak boleh turun sawah, dan sebagainya hingga pelanggaran terhadap aturan ini membuat petani harus mencabut semua bibit padi yang telah tertancap sebagai akibat tidak mematuhi waktu bercocok tanam. Namun, sebagai akibat hancurnya areal persawahan, maka kebutuhan masyarakat akan kehadiran *keujruen blang* menjadi menurun karena bergesernya mata pencaharian masyarakat dari petani menjadi pedagang dan pegawai negeri.

Salah satu hal penting yang disoroti dalam proses revitalisasi kelembagaan *mukim* adalah peran dan fungsi perangkat *mukim*. Salah satu aturan hukum yang mengatur tata kerja *mukim* dan perangkatnya adalah Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus Aceh yang diterjemahkan ke dalam qanun Provinsi No. 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan *Mukim* dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam

peraturan perundangan ini diatur mengenai alat kelengkapan *mukim* yang terdiri atas sekretariat *mukim*, majelis musyawarah *mukim*, majelis adat *mukim*, dan *imeum chiek*, di mana majelis musyawarah *mukim* berfungsi sebagai pemberi masukan, saran, dan pertimbangan kepada *imeum mukim* rangka penyelenggaraan pemerintahan, perekonomian dan pembangunan, pemberdayaan perempuan serta menetapkan syarat-syarat lain untuk menjadi *imeum mukim*.

Peraturan perundangan ini sekilas menyaratkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan *mukim* berusaha dilaksanakan dengan prinsip *check and balances* antara *imeum mukim* dan majelis musyawarah *mukim*. Selain itu, dalam penyelenggaraannya, pemerintahan *mukim* membuka kesempatan pada warga *mukim* sebagai warga gampong-gampong yang berada di bawah koordinasinya untuk ikut serta dalam proses penentuan kebijakan di tingkat *mukim* melalui wakilnya yang duduk dalam majelis musyawarah *mukim*.

Sayangnya revitalisasi mengenai *mukim* yang disyaratkan oleh peraturan perundangan tidak dibarengi oleh kesiapan, baik infrastruktur maupun suprastruktur yang ada. Kantor *mukim* yang disediakan oleh pemerintah kabupaten tidak dilengkapi sarana dan prasarana yang memadai sehingga kegiatan kemukiman lebih banyak diadakan di tempat *imeum mukim* maupun masjid *mukim*. Dari sisi sarana dan prasarana memang masih jauh panggang dari api namun dari sisi kesejahteraan perangkat *mukim*, Pemerintah Kabupaten Aceh Besar sejak tahun 2004 telah memberikan bantuan berupa satu unit kendaraan bermotor dan honor untuk *imeum mukim* dan perangkatnya. Besaran honor untuk *imeum mukim* sebesar 700.000/bulan, sekretaris *mukim* 300.000/bulan, *imeum mukim* 250.000/bulan serta *imeum meunasah* 350.000/bulan yang diterima setiap tiga bulan sekali.

Kondisi yang menarik dari proses revitalisasi ini adalah adanya kesamaan pandangan mengenai bagaimana menempatkan *mukim* dalam proses revitalisasi ini antara *mukim* dan warga *mukim* yang berada di tingkat gampong. Jika di tingkat elite provinsi dan kabupaten masih terjadi perdebatan dan tarik menarik kepentingan mengenai bagaimana posisi *mukim* ini di kemudian hari, maka di *Mukim Lampuuk*, baik *mukim* dan gampong sama-sama mengedepankan kebersamaan. Hal ini terlihat pada proses pembangunan jalan perumahan, di

mana himbauan dari imeum *mukim* untuk merelakan 10% tanah bagi pembangunan jalan ditaati oleh semua warga gampong dan *mukim*.

Mukim Lampuuk menjadi contoh bagaimana sebuah *mukim* yang tadinya terisolasi mengalami perubahan topografi dan sosial yang masif akibat tsunami, mampu membebaskan diri dari jebakan perdebatan mengenai revitalisasi kelembagaan *mukim*. Lampuuk tidak menolak birokratisasi *mukim* yang terlihat dari dikenalkannya sistem administrasi modern dan perkantoran dengan tetap mengedepankan kohesi sosial dan ketaatan terhadap lembaga adat.

Mukim Lubok

Berbeda dengan *Mukim* Lampuuk yang berada di dekat pesisir, *Mukim* Lubok terletak tidak jauh dari ibu kota Kabupaten Aceh Besar, Kota Jantho. Masuk dalam kawasan kecamatan Ingin Jaya, *Mukim* Lubok dihuni oleh penduduk dengan taraf ekonomi dan pendidikan tinggi yang masih mempertahankan adat istiadat Aceh. Pada masa pemerintahan Orde Baru ketika *mukim* tidak diakui dan dimasukkan ke dalam struktur pemerintahan nasional, masyarakat *Mukim* Lubok tetap mengakui keberadaan lembaga *mukim*. Hal ini terlihat pada masih bertahannya kantor *mukim* yang berhasil dibangun melalui swadaya dari masyarakat.

Pengakuan keberadaan lembaga *mukim* tidak saja terlihat pada sosok kantor *mukim* yang masih berdiri, tetapi juga tampak pada peraturan perundangan mengenai *mukim* yang tetap bergulir. Posisi perangkat adat *mukim* yang harus tersingkir dan digantikan oleh lembaga bentukan orde baru ternyata tidak menyurutkan peran dan fungsi lembaga adat *mukim* tersebut. Sebagai contoh adalah *keujruen blang* yang memiliki tugas dan peran dalam persoalan pertanian yang mesti berganti nama dengan lembaga Persatuan Petani Pemakai Air (P3A). Meskipun *keujruen blang* dihapus dan diganti oleh P3A, namun siapa-siapa yang duduk dalam kepengurusan P3A diambil dari perangkat *keujruen blang*. *Keujruen blang* dengan wadah modern ini merupakan cerminan strategi yang dilakukan *mukim* dan masyarakat untuk tetap mempertahankan keberadaan *mukim*. Satu catatan penting dari proses revitalisasi *Mukim* Lubok adalah meskipun *mukim* ini tetap mampu bertahan menggunakan media yang ada melalui P3A, proses modernisasi yang dibawa tidak mampu membendung

bergesernya kohesivitas di tingkat *mukim* dan terganti dengan sikap individualisme.

Secara garis besar revitalisasi kelembagaan *mukim* di Kabupaten Aceh Besar diwarnai oleh kecenderungan elitisme konsep, minimnya upaya menjembatani perbedaan titik tekan dan tujuan antara pemangku kebijakan dan mitra serta minimnya peraturan pelaksana di tingkat kabupaten yang berkontribusi pada sulitnya menerjemahkan arah revitalisasi kelembagaan *mukim*. Ditambah dengan adanya kecenderungan para pemangku kebijakan di tingkat provinsi maupun kabupaten yang menerjemahkan revitalisasi kelembagaan *mukim* sebatas hanya modernisasi dan birokratisasi, maka revitalisasi tampaknya baru berada pada taraf *symbolic-romatism* yang hakikatnya mengebiri fungsi, peran, dan hak masyarakat adat dengan credo otonomi khusus.

Antara Modernitas dan Tradisionalitas di Kabupaten Aceh Tengah

Dalam konteks berlangsungnya Undang-undang Pemerintahan Aceh No. 11 Tahun 2006, peran *mukim* saat ini lebih berfungsi sebagai koordinator gampong atau kampung dalam cakupan pelaksanaan adat agama/syariat Islam; serta sedikit keterlibatan dalam urusan pemerintahan termasuk pembangunan.¹⁴

Kewenangan *mukim* tersebut secara substantif lebih kecil dibanding pada masa Imperium Kesultanan. Hal ini berkaitan dengan struktur *mukim* yang berada di bawah kecamatan dan menempatkan *mukim* sebagai lembaga perantara yang memberi kesan menambah rentang birokrasi yang telah ada.¹⁵ Sementara makna *mukim* sebagai penyelenggara “adat” dan “agama” adalah dalam lingkup pengawasan kehidupan bersyariat Islam, demi menjaga dan melindungi moral publik berdasarkan interpretasi ajaran Islam. *Mukim* menjadi penyelesaian sengketa di luar hukum pidana atau hukum positif milik negara.

Revitalisasi yang ada di *mukim* Aceh Tengah cenderung merupakan kontinuitas peran negara dalam eksistensi *mukim* di Kabupaten

¹⁴ Wawancara dengan Bp. Syukri, Kepala Bappeda Kab. Aceh Tengah di Kantor Bappeda, 27 Mei 2008.

¹⁵ Kritik serupa juga disampaikan oleh ahli hukum adat T. Juned.

Aceh Tengah. Hal ini juga tampak dari studi kasus di *Mukim Bebesen* yang menunjukkan kecenderungan adaptasi peran *mukim* yang aslinya merupakan institusi sosial dalam bingkai “negara” sejak masa Kesultanan Aceh, tetapi direduksi oleh berlangsungnya sistem negara kolonial. Di masa Negara Indonesia, terutama dalam konteks Orde Baru, *mukim* benar-benar berfungsi hanya sebagai aksesoris di kampung atau gampong yang telah “dinegarakan”, dengan demikian basis legitimasi kulturalnya sangat jauh berubah dibandingkan masa lalu, meskipun orang-orang masih mengingat sosok “imam” atau “kepala *mukim*”, Cakupan perannya pun hanya sebatas untuk salat Jumat ataupun di arena-arena sosial seperti perkawinan dan penyelesaian sengketa—walaupun tidak banyak—di antara masyarakat antarkampung atau desa.

Ketika hubungan antara negara dan masyarakat di Aceh “membaik” seusai MoU Helsinki tahun 2006 menyusul UUPA No. 11/ Tahun 2006, “wajah” *mukim* lalu disesuaikan dengan tuntutan keistimewaan Aceh yang diharapkan berjalan sepenuhnya. Peran *mukim* lalu menjadi semacam lembaga yang menangani masalah-masalah adat dan ekonomi masyarakat kampung atau gampong yang berada dalam teritori ke-*mukim*-an. Dalam konteks pemerintah provinsi, belakangan salah satu isu yang mendapat prioritas untuk dibuatkan qanun sebagai produk kerja sama eksekutif dan legislatif program legislasi Aceh tahun 2008 adalah Rancangan Qanun tentang Tata Cara Pemilihan *Imeum Mukim* dan *Keuchik*; selain 27 prioritas lainnya.¹⁶

Dengan demikian, perkembangan tersebut tampaknya sejalan dengan fenomena munculnya usulan yang lebih berpendapat bahwa eksistensi lembaga tradisional ini “disatukan” dengan kecamatan. Koalisi LSM-LSM Aceh yang menyebutkan bahwa tata cara pemilihan *imeum mukim* dan *keuchik* adalah satu dari 35 kewenangan Aceh yang perlu mendapat prioritas untuk dibuatkan rancangan Qanun pada tahun 2007–2012. “Kebangkitan kembali” *mukim* yang

didukung oleh eksekutif provinsi NAD ini mencakup isu-isu peran dan fungsi *mukim*. Namun, agaknya dari keterangan yang diperoleh pemaknaan terhadap *mukim* dari lingkup masyarakat sendiri belum menjadi pertimbangan sehingga revitalisasi bukan sekadar merupakan “instruksi” dari atas, melainkan juga merupakan “kehendak” populer. Revitalisasi *mukim* akhirnya lebih banyak berkisar pada isu-isu administratif yang terpusat pada eksistensinya sebagai bagian dari rantai pemerintahan sekaligus sebagai lembaga sosial.

PROBLEMATIKA PENGUATAN KELEMBAGAAN *MUKIM*

Bagian ini merupakan bagian yang mencoba menganalisis berbagai problematika yang muncul sebagai akibat revitalisasi kelembagaan *mukim* di kedua wilayah penelitian. Ada beberapa catatan penting yang perlu diperhatikan terkait problematika penguatan kelembagaan *mukim*. Pertama, ada semacam kegamangan peran antara kewenangan adat dan modern yang mesti dipikul oleh *mukim*. Sebagai contoh dari sisi pemerintah daerah, *mukim* dilihat berada dalam hierarki perintah dari dan tanggung jawab pada kecamatan dan kabupaten serta harus menjalankan kewajiban administratif, delegatif, dan devolutif seperti membentuk struktur pemerintahan *mukim* dan menyelenggarakan syariat Islam tanpa dibarengi dengan pemberian kewenangan generik dan distributif. Sementara dari perspektif NGO lokal revitalisasi *mukim* bermuara pada keinginan untuk memberikan otonomi luas di tingkat *mukim* dengan lima kewenangan yang kini berada di tingkat gampong dengan harapan *mukim* menjadi sentral pengendali pemerintahan negara di masa yang akan datang. Dari uraian di atas terlihat bahwa problematika besar yang sedang dihadapi oleh gagasan penguatan kelembagaan *mukim* ialah terletak pada kegamangan peran yang tengah dihadapi oleh lembaga tersebut: antara kebutuhan bertahan pada kewenangan adat mereka secara tradisional, atau mulai memikirkan untuk memperoleh kewenangan di luar adat.

Kedua, meluncurnya adat dan hukum di Aceh. Problematika muncul akibat adanya alternatif-alternatif baru bagi masyarakat khususnya di tingkat *gampong*—jika dikaitkan dengan kewenangan *mukim* sebagai penyelesaian sengketa—dalam menyelesaikan sengketa, yakni

¹⁶ Tabloid berita mingguan Modus Aceh, Minggu I Februari 2008. Rancangan Qanun No. 8, 9, 19, 11, 23, dan 27 dijadikan ranqanun inisiatif DPR Aceh. Ada tiga ranqanun tambahan dari Gubernur NAD, yaitu Ranqanun tentang Perkebunan; Ranqanun tentang Pertambangan Umum; dan Ranqanun tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana.

dengan dikenalkannya pengadilan dan kepolisian beserta perangkat hukumnya. Pengadilan hukum formal ini berciri penyelesaian sengketa atas dasar menang-kalah telah membuat harmonisasi sosial yang selama ini dikedepankan dalam penyelesaian sengketa berdasar adat menjadi bukan pilihan yang utama. Padahal, sesuai Qanun *Mukim* No. 4/Tahun 2003, otoritas kepala *mukim* adalah menyelesaikan masalah antarkampung, di mana keputusan yang diambil di tingkat *mukim* dapat disebut final. Kewenangan *mukim* untuk menyelesaikan sengketa yang belum selesai pada tingkat *gampong*, pada dasarnya merupakan penjabaran dari konsep *mukim* yang berkuasa keluar. Permasalahan yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat *gampong* akan diselesaikan di luar lingkungan *gampong*, yaitu pada tingkat *mukim*.¹⁷ Pada perkembangannya kemudian, *mukim* juga menjadi tempat banding dari persoalan-persoalan adat dan hukum yang belum dapat diselesaikan pada tingkat *gampong*, dalam hal keputusan pada tingkat *gampong* belum dapat memuaskan mereka. Dalam hal ini, berdasarkan adat putusan penyelesaian sengketa di tingkat *mukim* bersifat tetap dan mengikat. Dalam praktiknya, *mukim* mungkin akan tetap menghadirkan Muspika sebagaimana ditemui di Aceh Tengah, di tengah kecenderungan semakin menurunnya kecenderungan orang untuk menyelesaikan perselisihan di masyarakat adat.

Ketiga, sulitnya membumikan *mukim*. UUPA sebenarnya telah mengakomodir eksistensi kelembagaan *mukim* ini. Akan tetapi, pengakuan juridis tentu tidak cukup, masih diperlukan pengakuan sosio-antropologis sehingga permasalahannya ialah bagaimana “membumikan” kembali kelembagaan *mukim* di tengah-tengah masyarakat. Dari Banda Aceh di mana masyarakatnya sudah banyak berubah menjadi semakin heterogen dan menjadi modern, misalnya tim peneliti menangkap mengemukakan pendapat bahwa implementasi keberadaan *mukim* sesuai amanat dari peraturan perundangan No. 11 Tahun 2006 hanya memperpanjang jalur birokrasi saja sehingga sudah tidak “membutuhkan” *mukim*. Kecamatan yang selama ini menjadi atasan

langsung dari *gampong* sudah mengambil alih hampir seluruh peran dan fungsi dari *mukim*. Alasannya, kota Banda Aceh sebagai ibu kota provinsi sudah bersentuhan dengan birokrasi modern ala Indonesia selama berpuluh-puluh tahun sehingga untuk mengembalikan kepada birokrasi tradisional sudah sangat sulit. Selain itu, kota Banda Aceh merupakan daerah perkotaan dengan penduduk yang sangat heterogen, di mana ciri penduduk kota mayoritas berpendidikan tinggi lebih menginginkan pelayanan yang serbacepat.

Upaya membumikan *mukim* kembali terkait dengan problematika utama, yaitu ketegasan mengenai kewenangan apa yang sebenarnya hendak dilekatkan kepada *mukim*: apakah kewenangan sempit yang hanya mengurus salat Jumat? Atau kewenangan yang luas seperti masa kehulubalangan atau era 1970-an? Atau kewenangan yang dibatasi sebagai eksekutor adat dan hukum adat serta syariat penuh dengan sanksinya atau terbatas? Problematika “membumikan” *mukim* juga terkait dengan telah bergesernya peran dan fungsi *mukim* hanya menjadi lembaga koordinator dari lembaga hukum yang sangat berkuasa pada masanya. Di lain pihak, *mukim* juga tidak sampai kepada model intitusi resmi pemerintah seperti camat dan desa. *Mukim* di sini tidak dapat menapak ke tanah karena rakyat adatnya sudah masuk dalam ranah hukum resmi pemerintah. Terakhir, keempat, minimnya dukungan dana, sarana, dan prasarana. Adalah kenyataan yang hampir umum dihadapi oleh lembaga *mukim*, ialah tidak terdapatnya pos dana kendatipun hanya untuk operasional sehari-hari. Pemerintahan *mukim* tidak memiliki anggaran yang memadai.

MEMAHAMI POLITISASI *MUKIM*: SEBUAH CATATAN PENUTUP

Otonomi khusus Aceh menuntut revitalisasi *mukim*, sementara otentisitas *mukim* telah hilang dari ingatan banyak orang Aceh. Masa pascapenjajahan telah menandai perubahan struktur *mukim* dari institusi politik¹⁸ menjadi

¹⁷ Pengakuan terhadap keberadaan *mukim* berkuasa keluar, termasuk dalam tugas menyelesaikan sengketa, dipertegas dan diakui dengan diberlakukannya Perda Provinsi Aceh No. 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat. Aparat penegak hukum memberi kesempatan terlebih dahulu kepada *keuchik* dan *imeum mukim* untuk menyelesaikan sengketa-sengketa atau perselisihan pada tingkat *gampong* atau *mukim* masing-masing. Lihat, Pasal 10 Perda No. 7 Tahun 2000.

¹⁸ Dalam masa pemerintahan kesultanan, *mukim* merupakan bagian struktur pemerintahan di bawah kekuasaan *uleebalang*, suatu entitas politik otonom. Dalam masa penjajahan Belanda, pemerintahan *mukim* sebagai warisan politik kesultanan tetap utuh menjadi bagian pemerintahan otonom *uleebalang* yang menjunjung struktur kekuasaan kolonial. Dalam masa penjajahan Jepang, pemerintahan *mukim* mengalami disorientasi politik sebagai akibat pertarungan kekuasaan antara ulama dan *uleebalang*.

institusi sosial.¹⁹ Sebagai institusi sosial, *mukim* mencerminkan sebuah struktur sosial yang dibentuk oleh kepemimpinan elite dengan dukungan penuh (*trust*) seluruh warga di bawah simbol atau cita-cita kultural-keagamaan. Revitalisasi *mukim* era otonomi khusus Aceh berarti pembangunan kembali struktur *mukim*. Akan tetapi, perlu diingat, pemerintahan kecamatan masih berfungsi efektif. Dengan berposisi di luar hierarki kekuasaan negara, maka *mukim* lebih cocok mengambil kategori sebagai institusi sosial yang berperan penting dalam sistem pemerintahan daerah. Institusi sosial ini menjadi *linkage* antara negara dan masyarakat.²⁰ Politisasi bisa memungkinkan sebuah institusi sosial mewakili kepentingan masyarakat untuk melakukan negosiasi dengan pemerintah. Begitu pula, pemerintah bisa melakukan negosiasi dengan individu atau kelompok dalam masyarakat untuk merumuskan kepentingan kolektifnya.

Tema politisasi *mukim* berobsesi memodernkan negara dengan memungkinkan peran *mukim* dalam pemerintahan, walaupun bukan badan pemerintah yang memiliki kekuasaan negara. Pertanyaan berkaitan dengan tema ini adalah sejauh mana negara tradisional bisa menyelenggarakan kekuasaannya di bawah tuntutan otonomi politik penuh, disebut otonomi khusus provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mengingat kontroversi peran negara dan masyarakat dalam pemerintahan atau kontroversi pola hubungan pusat-daerah. Sehubungan permasalahan ini, revitalisasi *mukim* jelas merupakan suatu reorganisasi kekuasaan negara di tingkat kecamatan sehingga memungkinkan pemerintahan daerah mengalami kompleksitas. Modernisasi negara tradisional di tingkat kecamatan adalah dinamika negara tradisional, yaitu pemerintahan birokratik, patrimonial, dan perorangan²¹ yang mengakomodasi kepentingan masyarakat melalui eksistensi *mukim* dari

kelompok-kelompok masyarakat yang mengalami politisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Duverger, Maurice. 2005. *Sosiologi Politik*, penerjemah Daniel Dhakidae. Jakarta: Rajawali Pers.
- Eko, Sutoro., W. Riawan Tjandra, dan Muhammad Umar. 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta: IRE-JKMA-Logica.
- Gayatri, Irine Hiraswari dan Septi Satriani (Ed.). 2007. *Dinamika Kelembagaan Gampong dan Kampung Aceh Era Otonomi Khusus*. Jakarta: LIPI Press.
- Harley (Ed.). 2008. *Mukim dari Masa ke Masa*. Aceh: JKMA.
- Hurgronje, C. Snouck. 1996. *Aceh, Rakyat dan Adat Istiadatnya*. Jakarta: INIS.
- Kuperus, Tracy. 2008. "Frameworks of State-Society Relations". Dalam http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/1994-Su/S&P_VIII-4/state_society_relations.html, diakses pada 1 November 2008.
- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1977-1978. *Sejarah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh: Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah tahun 1977/1978*. Jakarta: BN Balai Pustaka.
- Mansur, M. Yahya, et. al. 1988. *Sistem Kekerabatan dan Pola Pewarisan*. Jakarta: PT Pustaka Grafika Kita.
- Roth, Guenther. 1968. "Tradisional Patrimonialism and Personal Rulership". Dalam Reinhard Bendix (Ed.). *States and Societies*. Berkeley: University of California Press.
- Tabloid berita mingguan *Modus Aceh*, Minggu I, Februari 2008.
- Usman, A Rani. 2003. *Sejarah Peradaban Aceh*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

¹⁹ Institusi *mukim* mencerminkan relasi sosial elite beridentitas kultural-keagamaan. Karena aktivitasnya berbasis teritori, eksistensi *mukim* mencerminkan suatu kesatuan sosial yang menjunjung simbol atau cita-cita bersama seluruh warga masyarakat.

²⁰ Tiga model umum hubungan antara negara dan masyarakat diuraikan juga dalam Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000), hlm. 33-35.

²¹ Guenther Roth, "Tradisional Patrimonialism and Personal Rulership", dalam Reinhard Bendix (Ed.), *States and Societies*, (Berkeley: University of California Press, 1968), hlm. 582-583.