

Riwayat
U GAMPONG

Dr. Mahmuddin, M.Si

AR-RANIRY PRESS & NASKAH ACEH

Riwayat U GAMPONG

Dr. Mahmuddin, M.Si

ISBN. 978-602-0824-82-6

Cetakan pertama, 2019

x + 256 hlm. 13,5 x 20,5 cm

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Anggota IKAPI

Anggota APPTI No. 005.080.1.02.2019

All Right Reserved © Penulis

Editor: Dr. Mujiburrahman, M.Ag.

Penerbit:

Ar-Raniry Press bekerja sama dengan Naskah Aceh

Ulee Kareng, Banda Aceh

Dicetak oleh:

Percetakan Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry

Darussalam-Banda Aceh

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA PASAL 72. KETENTUAN PIDANA SANKSI PELANGGARAN

1. Barang siapa sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal (2) Ayat (1) atau pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah)

2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak ciptaan atau hak terkait sebagai pada Ayat (1) dipidanan dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000 (lima ratus juta rupiah)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahim

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya, salawat dan salam penulis hanturkan ke pangkuan Nabi Besar Muhamad SAW yang telah membawa umatnya untuk memahami dan memaknai atas semua ciptaan Allah SWT di atas muka bumi ini.

Dengan izin serta karunia Allah SWT, buku ini pada dasarnya Disertasi Penulis dengan judul “Gampong di Tengah Masyarakat yang Berubah (Studi “Program Kembali Ke Gampong” di Kabupaten Aceh Besar). Setelah dipertimbangkan akhirnya mengarah ke judul “*Riwang U Gampong*”. “*Riwang U Gampong*” menggambarkan keinginan masyarakat Aceh untuk kembali ke gampong dalam konteks penguatan kelembagaan adat dan sistem sosial masyarakat gampong sebagai gambaran dari identitas masyarakat Aceh dalam konteks masyarakat Nusantara. Argumentasi kultural dan struktural menjadi domain utama kendatipun dalam tataran serpihan serpihan ide kritis. Berangkat dari

berbagai realitas yang ada dan arah dalam upaya “*Riwang U Gampong*”, barangkali tidak bisa dilepakan dari aspek kesejarahan dan aspek sosio kultur masyarakat gampong untuk menunjukkan identitas gampong dalam sistem Pemerintahan Desa dan Kelembagaan adat di sisi yang lain dalam bingkai Negara Kesatuan Indonesia (NKRI).

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan ke semua pihak yang ikut terlibat, khususnya di lokasi penelitian di daerah Kemukiman Lamteuba dan Lhoknga Kabupaten Aceh Besar, yang dengan serius dan membantu penulis untuk dapat mendapatkan data dan informasi yang berhubungan kajian ini. Demikian pula kepada BPM Provinsi Aceh atas diskusi awal tentang isu-isu sentral yang berkembang saat ini menyangkut pelaksanaan program penguatan gampong di Aceh. Terima kasih juga kepada pihak kecamatan Seulimeum dan Kecamatan Lhokga Kabupaten Aceh Besar yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dan memperoleh data serta informasi terkait beragam kebijakan yang dilakukan pemerintah Provinsi dan daerah berhubungan dengan pelaksanaan program kembali ke gampong yang telah dicetuskan sebelumnya.

Selanjutnya, terima kasih yang tulus penulis aturkan kepada semua pihak yang telah membantu penulis untuk dapat menyelesaikan kajian ini. Terima kasih juga kepada Dr. Mujiburrahman, M.Ag selaku editor yang telah memberikan masukan dan kritikan untuk kesempurnaan tulisan ini ke depan.

Penulis menyadari sepenuhnya masih banyak kekurangan dan kelemahan dalam buku ini, karena keterbatasan penulis. Semoga menjadi inspiratif akademik penelitian lanjutan untuk mengkaji tentang kelembagaan

gampong di tengah dinamika masyarakat Aceh saat ini. Sekali lagi, saran dan kritik sangat penulis harapkan demi kesempurnaan kajian ini ke depan. Semoga karya kecil ini dapat bermanfaat. Amin.

Banda Aceh, September 2019

Dr. Mahmuddin, M.Si

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN : Catatan Awal ~ 1

BAB II DINAMIKA KELEMBAGAAN GAMPONG ~ 7

Masa Kesultanan Aceh ~ 7

Kolonial Belanda ~ 13

Memasuki Masa Orde Lama ~ 17

Orde Baru : Runtuhnya Identitas Lokal ~ 22

Pasca Orde Baru : Demokrasi dan Otonomi Daerah ~
30

Wajah Gampong Dalam Setting Sosial ~ 36

BAB III QANUN DAN EKSISTENSI KELEMBAGAAN GAMPONG ~ 46

Gampong dalam Bingkai Qanun ~ 46

Qanun dan Arah Identitas Gampong ~ 49

Regulasi Qanun Gampong Diantara UU

Pemerintahan Desa ~ 53

Sisi Lain Penguatan Kelembagaan Gampong ~ 59

BAB IV KEMBALI KE GAMPONG : RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT LOKAL ~ 68

Arah Pembangunan : Menuju Kemandirian Gampong
~ 68

Keterlibatan Aktor : Pemerintah Daerah dan Lembaga
Lainnya ~ 69

Pembangunan Gampong : PNPMM Mandiri Versus
ADG ~ 73

Penguatan Kelembagaan Gampong : Membaca Dari
Kasus ~ 79

Dukungan Sarana dan Prasarana ~ 79

Pelatihan dan Sosialisasi Qanun ~ 80

Jerih Payah Perangkat Gampong ~ 82

Optimalisasi Peran dan Fungsi Perangkat Gampong
~ 83

Faktor Pendukung dan Penghambat Program ~ 85

Mengukuhkan Relasi Negara, Adat dan Agama ~ 86

BAB V RELASI DAN PERAN KELEMBAGAAN GAMPONG ~ 91

Disfungsional Struktur Kelembagaan Gampong ~ 91

Memudarnya Peran dan Fungsi Kelembagaan
Gampong ~ 94

Relasi Antara Lembaga ~ 103

Gampong dan Pelibatan Perempuan ~ 110

Penguatan Kelembagaan Gampong : Sisi Lain

Undang-Undang Pemerintahan Desa ~ 113

Kembali ke Gampong : Refleksi Atas Simbol Budaya
~ 121

BAB IV PENUTUP ~ 124

Perubahan dan Keberlanjutan Gampong ~ 124

Implikasi Kebijakan ~ 126

REFERENSI ~ 127

BAB I

PENDAHULUAN

Catatan Awal

Terbukanya ruang demokrasi dan otonomi khusus bagi Aceh di era reformasi, menandai babak baru pemerintahan lokal di Provinsi “Serambi Mekkah”. Melalui Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), telah ditindaklanjuti dengan terbitnya *Qanun*¹ No. 4/2003 tentang *mukim*, dan *Qanun* No. 5/2003 tentang *gampong* sebagai payung hukum penyelenggaraan pemerintahan berbasis “kerakyatan”.

¹ *Qanun* diistilahkan dengan nama kanun yang artinya adalah undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah. *Qanun* adalah suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah (perda). Dalam masyarakat Aceh, istilah *Qanun* diamanatkan sebagai suatu aturan hukum atau suatu penamaan atas kegiatan adat yang telah menjadi bagian masyarakat dan berisikan aturan-aturan syariat yang telah beradaptasi menjadi adat sebuah komunitas masyarakat. Lihat, Jum Anggraini, “Kedudukan *Qanun* dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya”, *Jurnal Hukum*, No. 3, Vol. 18 Juli 2011.

Revitalisasi *gampong* dan *mukim* kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) No. 11 tahun 2006 membuka peluang bagi penguatan kembali nilai-nilai adat dan agama yang hampir memudar di masa pemerintahan Orde Baru dengan berbagai kebijakan di dalamnya.

Melalui kebijakan “kembali ke *gampong*” yang diperjuangkan pemerintahan Aceh, ternyata tidak banyak perubahan yang berarti terjadi dengan *gampong* tersebut. Keberadaan lembaga *gampong saat ini* tidak ubahnya hanya sebagai sebuah institusi lokal yang sebatas berubah nama yang dalam prakteknya masih mirip dengan pemerintahan desa seperti saat masa Orde Baru berkuasa. Artinya, upaya revitalisasi *gampong* (dan *mukim*), sejak berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa belum sepenuhnya mampu mengembalikan filosofi “asli” dari sebuah *gampong* dan *mukim* itu sendiri dalam praktek.

Gampong dalam masyarakat Aceh² merupakan kesatuan wilayah adat yang terdiri dari beberapa *jurong* atau dusun. *Jurong* atau dusun merupakan sebutan untuk bagian-bagian *gampong* yang satu dengan lainnya dipisahkan oleh sebuah *jurong* atau dusun. Dalam artian fisik, *gampong* merupakan wilayah yang digunakan untuk tempat hunian, kegiatan pertanian, tanah terbuka dan hutan. Sedangkan dalam bahasa hukum, *gampong* merupakan kesatuan hukum adat yang bersifat teritorial. Artinya, wujud legalitas *gampong* memuat nilai-nilai adat yang mengikat sebuah wilayah

2 Aceh sebagai sebuah entitas etnis dan wilayah tertentu, terdiri atas berbagai sub-etnis antara lain, Aceh, Alas, Aneuk Jamee, Gayo, Kluet, Simeulu, Singkil, Julu, Haloban, Sigulai, Batak Pakpak dan Taming. Dari ragam bahasa yang digunakan masyarakat selain bahasa Aceh, terdapat pula bahasa Gayo, bahasa Tamiang, bahasa Alas, bahasa Jamee, bahasa Kluet, bahasa Singkil, bahasa Defayan dan bahasa Sigulai. Baca, antara lain: Darwis A. Sulaiman, 2008. *Aceh Bumi Iskandar Muda*, Banda Aceh.

secara komunal (Syarif, 2005:1-5; Gayatri, 2008).

Sebagai sebuah institusi adat, penyelenggaraan pemerintahan *gampong* mengenal apa yang disebut dengan tiga pilar yang di dalamnya melibatkan unsur-unsur pemerintahan, unsur agama serta unsur perwakilan masyarakat. Unsur pemerintahan diwakili oleh *keuchik*, unsur agama diwakili oleh *teungku meunasah* dan unsur perwakilan diwakili oleh *ureng tuha (tuha peut)*. *Keuchik* dan *teungku meunasah* dalam konsep birokrasi modern mungkin bisa disebut sebagai semacam eksekutif (penyelenggara pemerintahan *gampong*). Sedangkan *ureng tuha* merupakan badan perwakilan dari unsur masyarakat yang berfungsi strategis sebagai badan musyawarah untuk mendampingi *keuchik* dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan *gampong*. Disebut sebagai sebuah *gampong* apabila di dalamnya terdapat antara lain *meunasah* sebagai sarana tempat ibadah dan wadah kegiatan kemasyarakatan. Hal ini menandai bagaimana nilai-nilai adat dan agama menjadi bagian integral dari keharmonisan sosial di *gampong*.

Dinamika historis kelembagaan *gampong* yang dimulai sejak masa Kesultanan Aceh Iskandar Muda hingga pasca Orde Baru adalah sejarah panjang yang memperlihatkan relasi negara dengan institusi lokal, dimana nilai-nilai adat dan agama yang telah menyatu dan mengakar kuat dalam tatanan sistem kemasyarakatan, terpinggirkan/termarjinalisasi oleh kebijakan penyeragaman pemerintahan lokal oleh negara/pemerintah pusat.

Penjelasan kesejarahan sangat penting untuk membicarakan identitas lokal masyarakat Aceh. Keterikatan ideologi Islam dengan hukum adat yang menyatu dalam hidup keseharian masyarakat, menjadi legitimasi kultural

yang masih dipertahankan oleh masyarakat Aceh sampai sekarang. Masyarakat Aceh terkenal dengan falsafahnya : “*Adat bak poteumeruehom, hukum bak Syiah Kuala, Qanun bak Putro Phang, Reusam bak Beentara. Hukom ngon adat hanjeut cree, lagee zat ngon sifeut*”. Artinya, urusan adat berada di tangan Sultan, urusan hukum di tangan ulama Syiah Kuala, *Qanun* atau perundangan di tangan Putri Pahang, dan *reusam* (adat istiadat) di tangan ahlinya (*bentara*). Maksud dari falsafah tersebut adalah bahwa hukum dan adat tidak bisa dipisahkan. Identitas ke-Acehan sebagai kesatuan kultur dan politik, tidak terlepas dari bangunan ideologi yang dibentuk oleh ulama pada khususnya. Oleh karenanya, ulama memegang peran penting dalam struktur sosial masyarakat Aceh, termasuk di *gampong*.

Runtuhnya pemerintahan Orde Baru tahun 1998 telah menyebabkan berbagai perubahan dan perkembangan-perkembangan baru dalam tata pemerintahan di Indonesia, termasuk di Aceh. Pemerintahan reformasi menggulirkan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999³ (tentang pemerintahan daerah), yang lima tahun kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004.⁴

3 Otonomi daerah menurut pasal 1 UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah “Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangundangan”. Sedangkan Otonomi Daerah menurut pasal 1 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

4 Harold Crouch, 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. Singapore: ISEAS. Pengakuan Negara terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional mereka, tercantum dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi : “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. Lihat, Tri Ratnawati, 2011. *Otonomi Daerah Era Reformasi dan Urgensi Dekonsentrasi Parsial Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Demokratis*, dalam Orasi Pengukuhan

Kedua UU tersebut menggantikan kebijakan sentralisasi Orde Baru melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa).

Bergesernya paradigma sentralisme di masa pemerintahan Orde Baru, ke arah desentralisasi dan otonomi daerah pada masa pemerintahan reformasi, secara langsung ataupun tidak, telah mengakhiri pola-pola pemerintahan pusat di daerah (*local state government*), menuju ke arah pola-pola pemerintahan daerah yang bersifat otonom, atau *local self government*. (Eko, 2005: 189; Kolopaking, 2011).

Kebijakan pemerintah pusat dari sentralisasi/dekonsentrasi ke arah *local self government*, tidak lain adalah salah satu wujud dari perubahan radikal kebijakan politik dan pembangunan pasca-rejim Soeharto yang ditunggu-tunggu oleh semua daerah, tidak terkecuali Aceh. Aceh merupakan daerah yang pernah sarat dengan konflik. Seperti konflik ulama dan *Uleebalang* (perang Cumbok) yang terjadi pada akhir tahun 1945,⁵ pemberontakan Daud Beureuh tahun 1953,⁶ hingga munculnya Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 1976 yang terus memanas hingga berakhir dengan terjadinya penandatanganan MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 antara Pemerintah RI dengan GAM.⁷ Konflik-konflik tersebut merupakan perlawanan

Profesor Riset Bidang Ilmu Politik, LIPI, Jakarta.

5 Lihat, Nazaruddin Sjamsuddin, 1998. *Revolusi di Serambi Mekkah Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949*, UI Pers, Jakarta. Moch. Nurhasim, 2003. dkk, *Konflik Aceh Analisis Atas Sebab-Sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, LIPI, Jakarta, hal. 18

6 Teuku Mohammad Ali Panglima Polim, 1996. *Sumbangsih Aceh Bagi Republik*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan.

7 Beberapa studi tentang konflik, lihat Elizabeth F. Drexler, 2008. *Aceh, Indonesia Securing the Insecure State*, University of Pennsylvania Press.. Anthony Reid, 2005. *An Indonesia Frontier Acehness and Order Histories of Sumatra*, Singapore University Press, Singapore. Abdul Rachman Patji, dkk. 2004. *Negara dan Masyarakat Dalam Konflik Aceh*

sosial politik dan budaya dari masyarakat Aceh terhadap negara yang represif.

Perlu dicatat, hasil kesepakatan MoU Helsinki tersebut kemudian dijabarkan dalam UUPA (Undang-Undang Pemerintahan Aceh) No. 11 Tahun 2006. Isi UUPA salah satunya adalah mengembalikan *gampong* sebagai institusi adat karena mengalami penghancuran nilai-nilai lokal pada masa pemerintahan Orde Baru. UUPA No. 11 tahun 2006 tadi memperkuat otonomi khusus yang telah diatur oleh beberapa peraturan perundangan sebelumnya, selain memberi ruang bagi wacana revitalisasi sosial masyarakat *gampong*, mengakui eksistensi kelembagaan adat dan aspek-aspek esensial lainnya dari kehidupan masyarakat *gampong*. Sebagai identitas kultural masyarakat Aceh yang di dalamnya terdapat kesatuan unit masyarakat atas asas hukum secara territorial, maka kelembagaan *gampong* menjadi sangat esensial sebagai identitas masyarakat Aceh yang menjunjung tinggi agama dan adat.

Ada perbedaan pemahaman desa yang dikonsepsikan oleh Negara, dengan *gampong* yang dimaknai oleh masyarakat Aceh. Dharmawan (2006), misalnya, menjelaskan perbedaan mendasar secara sosiologis antara kelembagaan *gampong* dengan desa. Perbedaan tersebut terutama terlihat dari aspek : *Pertama*, sejarah perkembangan sosial-kemasyarakatannya desa tumbuh berbasiskan legitimasi “atas desa” yang direkayasa oleh kekuasaan teknokratis untuk (lebih pada) kepentingan pengorganisasian pembangunan. Sementara itu, *gampong*

Studi Tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat Dalam Penyelesaian Konflik Aceh, LIPI, Jakarta. Tim Kell, 1995. *The Roots of Acehese Rebellion 1989-1992*, Cornell Modern, Indonesia Project, New York. Isa Sulaiman, 2000. *Aceh Merdeka Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta.

ditumbuhkan oleh masyarakat adat dan agama yang berawal dari asosiasi sosial-keagamaan demi pengorganisasian sosial-kemasyarakatan.

Kedua, kehidupan demokrasi yang ditumbuhkan di desa, disemaikan dari “atas desa” yang tidak selalu cocok dengan semangat dari masyarakat kebanyakan. Sementara demokrasi yang dibangun oleh *gampong* adalah demokrasi-paternalistik yang menghargai unsur-unsur sesepuh adat sebagaimana eksistensinya dikenal dalam *tuha lapan* dan *tuha peut*.

Ketiga, integrasi/internalisasi dari konsep desa ke dalam keseluruhan tatanan masyarakat desa dalam konsep desa adalah “*pseudo*-internalisasi (pura-pura)” karena tidak cocok dengan budaya lokal, sementara *gampong* merupakan bagian dari *indigenous institution* yang berkembang sejak dahulu kala.

Kajian oleh Tripa (2003) juga menyimpulkan, bahwa *gampong* tidak sama dengan desa. Ada perbedaan substansial antara pemerintahan *gampong* dan pemerintahan desa beserta perangkat dan lembaga adatnya. *Gampong* harus dilihat sebagai kesatuan masyarakat hukum dan adat dalam struktur kekuasaan terendah dan mempunyai wilayah kekuasaan sendiri serta memiliki kekayaan dan sumber pendapatan sendiri. *Gampong* dipimpin *keuchik* dan *teungku meunasah*. *Keuchik* bertugas di bidang administrasi pemerintahan dan berjalannya hukum (adat), sedangkan *teungku meunasah* bertanggungjawab atas terlaksananya kehidupan keagamaan masyarakat, berjalannya hukum (syariat), terselenggaranya pendidikan (agama dan moral), dan atas bidang-bidang lain yang berkaitan dengan kehidupan sosial dan kemasyarakatan umat. Dalam

konteks sosiologis, dengan sistem pemerintahan *gampong*, sistem demokrasi dari bawah (*bottom-up*) benar-benar dapat dilaksanakan, di mana suara masyarakat akan tertampung. Hal tersebut berbeda dengan sistem pemerintahan desa yang terpusat.

Runtuhnya kelembagaan lokal di Aceh akibat berlakunya UU No.5 Tahun 1979 di masa Orde Baru, juga terjadi di *Nagari* di Sumatera Barat, di Bali, di Ambon, dan banyak daerah lainnya di Indonesia. Undang-undang tersebut di Aceh secara sistematis melakukan deligitimasi struktural *gampong* dengan menjadikannya sebagai satuan pemerintahan terkecil yang disebut sebagai desa ("Jawa-sentris"). Institusi adat lokal itu kemudian dihapus/diganti menjadi desa sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Orde Baru untuk mengimplementasikan program-program pemerintah pusat di bidang ekonomi, sosial dan politik secara komprehensif (Bebbington, 2006).

Menindaklanjuti kebijakan revitalisasi *gampong* tersebut, di awal tahun 2009 Pemerintah Aceh menggulirkan program kembali ke *gampong*. Program ini dilakukan sebagai gebrakan dalam upaya penguatan kelembagaan *gampong* dalam berbagai aspek kemasyarakatan. Hal ini cukup beralasan mengingat imbas konflik di Aceh yang berlangsung cukup lama (sekitar 30 tahun lebih bila dihitung sejak Orde Baru berkuasa), secara langsung dan tidak langsung telah memberi dampak yang serius dan luar biasa terhadap kehidupan dan struktur sosial masyarakat *gampong*. Terkait dengan program kembali ke *gampong* itu, Gubernur Aceh di salah satu kesempatan dalam pencaanangan program kembali ke *gampong* menyatakan : "Kalau ingin membangun Aceh, maka kita harus

membangun dari tingkat gampong”.⁸

Salah satu tindak lanjut dari program tersebut, dijabarkan dalam bentuk Bantuan Keuangan *Peumakmue Gampong* (BKPG) yang dialokasikan dari Pemerintah Provinsi Aceh, ditambah dari masing-masing kabupaten/kota dalam bentuk Alokasi Dana *Gampong* (ADG)⁹ berdasarkan kemampuan keuangan kabupaten/kota. Program yang digulirkan tersebut tidak hanya bertujuan meningkatkan ekonomi masyarakat gampong, namun juga diarahkan untuk membenahi kelembagaan *gampong* secara menyeluruh. Artinya, peningkatan kapasitas dan peran perangkat kelembagaan *gampong* menjadi sangat penting. Program tersebut mendapat respon positif dari berbagai elemen masyarakat Aceh yang berharap dapat mengembalikan identitas *gampong* yang selama pemerintahan Orde Baru termarjinalkan.

Kendatipun demikian, berbagai upaya untuk merevitalisasi dan mengembalikan eksistensi *gampong dan mukim* tersebut, tidaklah mudah seperti membalik telapak tangan. Selain masalah regulasi yang kurang memberikan petunjuk teknis secara detil tentang pelaksanaan pemerintahan *gampong*, muncul juga persoalan terkait eksistensinya yang masih sebatas formalitas semata. Beberapa kewenangan gampong, misalnya, masih cukup kuat dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah kecamatan.

8 Lihat, *Harian Waspada*, 10 Januari 2009

9 Alokasi Dana Gampong (ADG) kepada setiap gampong, adalah bentuk tindak lanjut dari pasal 68 ayat 1) huruf C) PP Nomor 72/2005 yang menyebutkan, pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan dana desa (gampong) paling sedikit 10 persen dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota secara proporsional. Untuk menindaklanjuti PP Nomor 72/2005 itu, Gubernur Aceh juga telah mengeluarkan Instruksi Gubernur Nomor : 04/2006 tentang Pedoman Alokasi Dana Gampong (ADG) sesuai Permendagri Nomor 37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Kelembagaan *gampong* secara menyeluruh --terlebih aspek pemerintahan *gampong*--masih menunjukkan kerumitan permasalahan terkait peran, pembagian wewenang serta relasi kekuasaan antara mukim dan *gampong* dengan kecamatan, kabupaten, atau dengan provinsi (Eko, 2007).

Di Aceh secara umum saat terdapat kecenderungan menurunnya penghargaan masyarakat terhadap adat, memudarnya pranata *gampong*, penyelewengan dana *gampong* serta lemahnya sumber daya manusia (SDM) di *gampong*. Hal tersebut merupakan salah satu faktor penting penghambat revitalisasi *gampong*. Padahal, dengan tidak berfungsinya secara efektif kelembagaan *gampong* dan *mukim* yang ada, maka secara tidak langsung seluruh perangkat adat di dalamnya yang berfungsi mengatur tatanan kehidupan masyarakat *gampong*, juga akan teralienasi dengan sendirinya.

Mengecilnya peran dan fungsi *keuchik* dan memudarnya fungsi dan peran *teungku meunasah, keujreun blang, paglima laot, panglima uteun, pawang gle, peutua seunobok, haria peukan, tuha peut* dan juga *tuha lapan*, adalah persoalan mendasar yang masih didapati saat ini kendatipun payung hukum telah tersedia. Otonomi khusus yang dibuka lebar-lebar oleh Pemerintah dan pemberian honorarium/insentif tiap bulannya bagi para perangkat *gampong*, tidaklah serta merta mengangkat kembali identitas kelembagaan *gampong*, termasuk perangkat adat di dalamnya.

Implementasi program kembali ke *gampong* dalam prakteknya ternyata belum mampu mengembalikan identitas *gampong* sebagai cerminan dari struktur masyarakat Aceh yang mengakar pada nilai-nilai adat dan agama. Pembangunan yang berjalan selama ini secara tidak

langsung membuka ruang munculnya konflik internal dan eksternal dalam masyarakat di saat ukuran keberhasilan program lebih dicermati dengan besarnya jumlah bantuan dana yang diterima oleh *gampong* setiap tahunnya. Di sisi yang lain, penguatan kelembagaan *gampong* yang digulirkan lewat program kembali ke *gampong* sebagai bentuk reaktualisasi *Qanun gampong* No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* belum mampu diakomodir secara menyeluruh oleh perangkat *gampong* dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan *gampong*. Artinya, mekanisme penyelenggaraan pemerintahan *gampong* belum sepenuhnya tereduksi dari *Qanun gampong* sebagai mekanisme jalannya pemerintahan *gampong*. Lemahnya sosialisasi *Qanun*, kurangnya keterlibatan pemerintah kabupaten/kota, kecamatan serta aspek sumber daya manusia menjadi persoalan mendasar dari program kembali ke *gampong*. Terjadinya tumpang tindih kewenangan, otoritas tanggung jawab dan demarkasi kekuasaan dari peran dan fungsi perangkat *gampong* sebagaimana tertuang dalam *Qanun gampong* memposisikan dinamika penyelenggaraan pemerintahan *gampong* alih-alih mencoba mengembalikan identitas asli *gampong*, namun dalam prakteknya lebih banyak didasarkan pengalaman. Artinya, program-program pengembangan *gampong* yang diwujudkan melalui legal formal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) dan *Qanun gampong* masih harus direkonstruksi ulang.

BAB II

DINAMIKA KELEMBAGAAN GAMPONG

Pada bagian ini akan lebih terfokus memberikan gambaran historis dinamika kelembagaan gampong di Aceh sejak masa kesultanan Aceh hingga pasca pemerintahan Orde Baru. Penjelasan sejarah ini menjadi penting tentunya untuk menelusuri lebih jauh kelembagaan gampong dan hubungannya dengan format pembangunan kelembagaan lokal yang digusung oleh negara. Fakta historis ini akan menunjukkan model penguatan kelembagaan gampong dalam kultur dan struktur pemerintahan yang berbeda-beda. Hal ini nantinya akan menjadi jawaban pada kajian selanjutnya ketika sejarah kelembagaan gampong sampai pada upaya mengembalikan identitas kelembagaan gampong melalui program kembali ke gampong yang telah berjalan hingga dekade sekarang terkait erat dengan eksistensi kelembagaan gampong di tengah dinamika perubahan yang berkembang di masyarakat gampong.

Masa Kesultanan Aceh

Sejarah mencatat abad ke-17 merupakan periode Kerajaan Aceh telah mencapai puncak kejayaannya. Kemajuan di segala bidang aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara telah mampu terwujudkan. Puncak kejayaan kerajaan Aceh di abad tersebut dicapai pada masa pemerintahan Iskandar Muda (1607-1636). Pada masa tersebut Sultan Iskandar Muda telah berjasa membawa kerajaan Aceh mencapai puncak kegemilangannya di segala bidang. Dalam pemahaman masyarakat Aceh, pada masa itulah dapat dikatakan kesultanan Iskandar Muda merupakan kerajaan yang besar dan mampu berdiri sejajar dengan kerajaan-kerajaan lain di nusantara. Sehingga manakala membicarakan masa kejayaan pemerintahan Aceh, ingatan masyarakat Aceh akan langsung terkonstruksikan pada masa kesultanan Iskandar Muda. Namun Snouck Hurgronje dalam literturnya menulis, bahwa kejayaan masa kesultanan Iskandar Muda hanyalah mitos belaka, dan bukan sebagai raja yang agung melainkan hanya seorang raja kecil. Sekaligus menyebutkan pengaruh Islam dalam kerajaan Aceh tidaklah seperti yang dibayangkan tandas orientalis asal Belanda ini (Hadi, 2010). Akan tetapi beberapa kajian yang dikembangkan lebih jauh oleh sejarawan menunjukkan hal yang sebaliknya, dimana pemerintahan Aceh telah mengalami masa kejayaannya semasa kesultanan Iskandar Muda. Sekaligus pengaruh Islam sebagaimana masa-masa sebelumnya, memainkan peran penting dalam sistem pemerintahan kerajaan.

Kendatipun demikian seperti disebutkan Hadi (2010), kejayaan kesultanan Aceh pada masa Iskandar Muda bukanlah hasil dari kepemimpinan para penguasa Aceh kurun waktu tersebut semata, melainkan ini merupakan

sebuah klimaks dari proses mata rantai yang panjang dari pembangunan kerajaan ini semenjak berdirinya secara resmi sekitar akhir abad ke-15 atau awal abad ke-16 dengan dengan nama “Kerajaan Aceh Dar al-Salam”. Memang benar dari catatan sejarah menunjukkan bahwa Iskandar Muda adalah seorang penguasa Aceh terbesar, demikian juga semasa kesultanan Ali Mughayat Shah (wafat 1530) yang sering disebut sebagai “the real founder of the empire of Aceh” dan “the first Sultan of Greater Aceh” juga bukan merupakan seseorang dibalik kejayaan kerajaan Aceh. Artinya, kejayaan kerajaan Aceh merupakan hasil dari evolusi dan proses panjang yang dilalui kerajaan dalam panggung sejarah dunia.

Semasa kesultanan Iskandar Muda kejayaan kerajaan Aceh mencapai puncaknya pada abad ke-17 yang meliputi bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan bahkan keagamaan. Dalam bidang politik misalnya, kerajaan Aceh telah mampu muncul sebagai kekuatan politik di kawasan barat nusantara. Sehingga sebagian wilayah semenanjung Malaya secara politis tunduk di bawah komando kerajaan Aceh. Bidang ekonomi juga menjadi ciri yang menonjol di masa kesultanan Iskandar Muda. Ritme perdagangan yang dilakukan dengan pedagang lokal maupun internasional menjadikan wilayah Aceh sebagai kota kosmopolitan yang cukup menguntungkan dari sisi ekonomi. Hal ini tentunya menjadi ciri kas dari pola perkembangan kerajaan Islam di nusantara dimana Islam dan perdagangan berjalan secara bersamaan (Lombard, 1986).

Sebagai sebuah kerajaan yang besar, seperti disebutkan dalam beberapa literatur sejarah kemajuan yang dicapai pada masa Sultan Iskandar Muda tidak terlepas dari pola pemerintahan yang menerapkan aturan-aturan

hukum tertulis ataupun yang tidak tertulis yang disebut dengan *Adat Meukuta Alam*. Melalui peraturan inilah roda pemerintahan dalam sistem kerajaan masa Sultan Iskandar Muda menjadi acuan utama yang harus ditaati oleh semua masyarakat dan juga pihak kerajaan dimana bila ada yang melanggarnya akan dikenakan sanksi atau denda. Kendatipun peraturan tersebut masih terus diperbaharui, namun apa yang dilakukan di masa pemerintahan kesultanan Iskandar Muda dalam menata pemerintahan merupakan sebuah terobosan yang sebelumnya belum pernah dituangkan secara formal di bawah pemerintahan kerajaan. Sebagaimana disebutkan dalam catatan sejarah, periode akhir abad ke-16 dan ke-17 merupakan sebuah era di mana Aceh memasuki masa keemasan kesultanan. *Sultan* Iskandar Muda tidak hanya menyebarkan Islam ke Gayo, Minangkabau di wilayah Sumatera, namun juga menjadikan hari Jumat sebagai hari besar untuk ibadah rutin shalat Jum'at dan mempopulerkan hari-hari besar Islam. Bahkan pada masa ini pula mengadopsi beberapa simbol dan institusi pada zaman Turki Usmani di mana menerapkannya dalam bentuk gaya administrasi perkantoran (Feener, 2011:7).

Konsep kekuasaan yang berbasis nilai-nilai agama dan adat diwujudkan melalui lembaga-lembaga kekuasaan dan sosial dari tingkat pusat kesultanan hingga pada tingkat *gampong*. Seperti dalam catatan sejarah disebutkan *gampong* sudah dikenal sejak masa Kerajaan Aceh Darussalam yang didirikan oleh Sultan Ali Mughayat Syah pada tahun 1514 (Suwondo, 1977). Pada masa tersebut *gampong* adalah kesatuan wilayah hukum terendah yang asli lahir dari masyarakat. Sedangkan *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. Munculnya konsep mukim dalam tata pemerintahan kerajaan Aceh sudah mulai ada sejak masa Sultan Iskandar Muda. Pelaksanaan nilai-nilai agama yang mengakar dalam masyarakat tentunya berpengaruh pada pola pelaksanaan ajaran agama dalam kehidupan masyarakat. Salah satunya adalah pelaksanaan shalat Jum'at. Pada masa kesultanan Iskandar Muda hanya terdapat 7 buah mesjid dalam wilayah kekuasaannya, di antaranya :

1. Mesjid Baiturrahim, terletak di Kutaraja dalam;
2. Mesjid Baiturrahman yang sangat dikenal masa ekspedisi Belanda ke dua;
3. Mesjid Indrapuri dalam XXII mukim;
4. Mesjid Indrapurwa di Kuala Neujid atau disebut Pancu dalam VI mukim sagi XXV;
5. Mesjid di Ladong;
6. Mesjid di Cadek
7. Mesjid Krueng Raya (Harley, 2008)

Padahal bila merujuk kepada kitab fiqih, shalat jum'at dianggap sah apabila dihadiri oleh 40 orang orang laki-laki dewasa. Sebagai sebuah gampong yang ada pada saat itu tentunya dari segi kuantitas belum mampu memenuhi dari jumlah tersebut. Untuk mencukupi syarat dari yang telah digariskan ini, maka dibentuklah wadah baru dari gabungan beberapa gampong yang selanjutnya dikenal dengan *mukim*. Seperti

disebutkan dalam bab sebelumnya, dalam tata pemerintahan Aceh struktur tatanegara pemerintahan di bagi kepada lima tingkatan yaitu : (1) Sultan yang memimpin *kerajeun* dan daerah taklukannya, serta mengkoordinir para *Panglima Sagoe*, (2) *Panglima Sagoe* yang membawahi beberapa *nanggroe* yang dipimpin oleh *Uleebalang*. (3) *Uleebalang* mengkoordinir beberapa mukim yang dipimpin oleh *imum mukim*, (4) *Imum mukim* yang membawahi beberapa *gampong*, dan (5) *kheucik* yang memimpin *gampong* sebagai unit pemerintahan terendah. Dengan melihat struktur tersebut tergambar bahwa hirarkhi kekuasaan dalam struktur kekuasaan kerajaan Aceh menggambarkan adanya hirarkhi kepatuhan dan pertanggungjawaban dalam menjalankan kekuasaan dan roda pemerintahan.

Secara politis Sjamsuddin (1999) hubungan yang kuat antara adat dan agama memperlihatkan bagaimana pilar Sultan, *Uleebalang* dan ulama saling berkaitan atau saling mempengaruhi dalam menjaga basis pijak agama dan adat dalam masyarakat. Sultan tidak bisa lepas dengan *Uleebalang* dan ulama sebagai penghubung antara dirinya dengan rakyat yang berada di bawah strukturnya. Pada sisi yang lain, uleebalang dan ulama pun memerlukan sultan. Bagi para Uleebalang, yang sering dikatakan sebagai raja kecil, Sultan merupakan sumber kekuasaan bagi Uleebalang. Kekuasaan Uleebalang dalam masyarakat tidak dapat lepas dari legitimasi Sultan. Sedangkan bagi Ulama, Sultan diperlukan untuk melindungi para ulama dalam meletakkan pondasi nilai atau aturan agama dalam masyarakat. Ketiga elemen ini menjadi basis yang cukup kuat terjalannya keharmonisan dalam lapisan masyarakat, kendatipun bila salah satu lebih dominan dengan yang lain. Namun, ketiga pilar ini sebagai arah mengakarnya nilai

adat dan agama dalam struktur masyarakat Aceh.

Apabila membaca ulang Hikayat raja-raja Pasai dalam kitab Bustanusalatin karangan Syech Nuruddin Ar-Raniry misalnya, banyak berisikan tentang struktur pemerintahan sultan Aceh di sekitar abad 13 s/d 17 M yang menyebutkan kata *gampong* sebagai sebuah pemerintahan terkecil di masa tersebut. Pemaknaan kata *gampong* masih dipahami dengan sangat sederhana yang hanya dipimpin oleh *petua* seorang tokoh masyarakat yang dipercayakan *Uleebalang* dan diangkat oleh Sultan. Kendatipun demikian *petua* dalam hal ini tidak mempunyai kekuasaan penuh dalam tata kelola struktur pemerintahan *gampong* karena telah menjadi wewenang *Uleebalang* yang ditunjuk *Sultan*. Tugas *petua gampong* saat itu hanya sekedar memberi laporan dan menerima hasil bumi yang kemudian diberikan kepada *Sultan* melalui *Uleebalang*.

Struktur diatas tentunya tidak bertahan lama, sejak masa kesultanan Iskandar Muda terjadi perubahan yang sangat dratis dimana tata pemerintahan *gampong* menjadi lebih dinamis dan demokratis. Konsep inilah yang terus dipertahankan, dimana *gampong* dikenal sebagai sebuah wilayah teritorial pemerintahan terkecil setelah *Mukim* yang dikenal dengan *sagoe cut (sagi kecil)* setingkat dengan kecamatan.

Gampong dimasa ke-Sultan Iskandar Muda hingga berikutnya dipahami sebagai sebuah representasi masyarakat yang terwakilkan dan dilibatkan penuh dalam proses pengelolaan pemerintahan *gampong*. Seorang *kheucik* misalnya, sebagai kepala *gampong* akan dibantu oleh *tuha peuet* dan *imum meunasah* dalam hubungannya dengan masalah adat dan peribadatan. Demikian pula dengan

persoalan pengaturan yang menyangkut bidang pertanian akan dibantu oleh *keujreun blang*, bidang kehutanan dikenal dengan *peteu uteun*, bidang kelautan dibantu oleh *panglima laot* dan bidang perkebunan dibantu *peutua seuneubok*. Ke semua perangkat *gampong* ini sampai sekarang ini masih dipertahankan sebagai wujud dari terintegrasinya nilai-nilai agama dan adat dalam tata pemerintahan *gampong*.

Taqwaddin (2009) menyatakan bahwa sebelumnya seseorang pemimpin di tingkat mukim hanya bertugas mengusahakan agar tegaknya *hukom* (syariat) dan terlaksananya kewajiban ibadah khususnya Shalat Jum'at. Namun seiring dengan mengakarnya Islam dalam masyarakat dan jumlah masyarakat dalam sebuah mukim semakin banyak dan hubungan antar *gampong* menjadi lebih kompleks, tentu saja diperlukan adanya lembaga atau pemimpin yang dapat mengkoordinir *gampong-gampong* dalam lingkup sebuah mesjid. Dari perkembangan dinamika sosial tersebut, *imuem* yang sudah mendapatkan legalitas dari masyarakat sebagai pemimpin umat yang bersifat spiritual dan ukhrawi, kemudian diangkat menjadi pemimpin adat yang bersifat duniawi. Sedangkan untuk mengurus hal-hal yang bersifat keagamaan (*hukom*) yang sebelumnya diurus oleh *imuem*, dibentuk lembaga baru yang disebut dengan *imuem mesjid* atau *imuem chik*. Di masa Kesultanan Aceh, jabatan *imuem chik* disebut juga sebagai *tengku kadhi* atau *kadhi mukim*.

Perekat Islam sebagai pondasi dasar dalam sistem kemasyarakatan tidak hanya berkembang dalam konsteks pelaksanaan ajaran semata, namun ajaran agama islam menjadi bangunan utama dalam pembentukan budaya, tradisi serta adat istiadat. Sejarah Aceh yang gemilang sejak masa kesultanan Aceh pertama hingga kesultanan Iskandar

Muda konsep ajaran Islam menjadi pilar dalam semua tradisi kerajaan dan kebijakan kerajaan tentunya. Beberapa tulisan para sejarawan memperlihatkan bagaimana Islam bukan hanya menjadi inspirator pembangunan dan kemajuan Aceh dalam berbagai aspek, namun juga menjadi legitimasi yang kuat dalam proses resistensi terhadap perjuangan melawan penjajahan Portugis di awal abad ke-16, ataupun juga dengan penjajahan Belanda di akhir abad 19 dan awal abad ke-20. Spirit kemenangan perjuangan atas nama agama menjadi *knowledge of histories* yang tidak pernah pudar hingga sekarang ini (Hadi, 2010; Abdullah, 1988).

Dengan meleburnya beberapa *gampong* dalam kesatuan ketatanegaraan di bawah *mukim*, akibatnya kepala *gampong* atau yang dikenal dengan *keuchik* otomatis menjadi bawahan *Imuem mukim*. Manakala jumlah penduduk semakin berkembang, yang tidak hanya berhubungan dengan urusan kehidupan sosial namun juga bidang keagamaan terutama dalam pelaksanaan ibadah shalat atau pendidikan keagamaan bagi anak-anak dibentuklah tempat peribadatan yang selanjutnya dikenal dengan *meunasah*. Dengan adanya *meunasah* di setiap *gampong* atau lorong ditetapkanlah ketua *meunasah* yang dinamakan dengan *teungku meunasah*. *Teungku meunasah* berperan penting dalam pelaksanaan bidang keagamaan secara menyeluruh dan ini menjadikannya sebagai wakil kepala *gampong* yang bertugas mengurus pemerintahan *gampong* bersama *keuchik*. Bila mana ada putusan hukum yang diambil oleh *keuchik* dalam pemerintahan *gampong* akan selalu meminta keputusan terlebih dahulu kepada *teungku meunasah* dan juga *ureung tuha* (orang yang ditokohkan). Karenanya dalam sistem pemerintahan *gampong*, *keuchik*,

teungku meunasah serta *ureung tuha* memang peran penting. Sebagai sebuah analogi dapat disebutkan, *keuchik* atau *father of gampong* bersama wakilnya yang dikenal dengan istilah “waki” menjalankan tugas *uleebalang* di tingkat *gampong* untuk mengawasi dan mengurus *gampong* yang menjadi tanggung jawabnya. *Teungku meunasah* atau *mother of gampong* menjalankan seluruh urusan yang berkaitan dengan bidang keagamaan. Sedangkan *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*.

Dalam *adat meukuta alam* disebutkan, manakala hendak mengangkat panglima *sagi* atau *uleebalang sagi* dalam sebuah wilayah taklukannya, maka ahli waris dari *uleebalang* yang meninggal harus terlebih dahulu mufakat dengan *keuchik*, *imeum meunasah* atau dengan orang tua yang bijaksana (*ureung tuha*). Seperti *imeum meunasah* atau *teungku meunasah* misalnya selain betugas menjadi imam shalat, guru mengaji mereka juga bertugas mengumpulkan zakat fitrah. Untuk jabatan *teungku meunasah* bukan berdasarkan garis keturunan, namun dipilih oleh masyarakat dari orang yang sudah dewasa dan berpengalaman dalam bidang keagamaan. Termasuk juga dalam sistem peradilan mukim misalnya, *imuem mukim*, *keuchik*, *teungku meunasah* dan beberapa *ureung tuha* berperan penting dalam memutuskan sesuatu perkara.

Kewenangan yang ada dalam tugas dan posisi ketiga pemangku jabatan pada level *gampong* tentunya sangat ditentukan dari pola hubungan sosial yang dibangun

dalam masyarakat dan juga pemahaman adat dan agama sebagai media dalam menyelesaikan semua urusan yang berhubungan dengan kehidupan di *gampong*. Sehingga keterpaduan dan kewenangan yang ada pada *keuchik* ataupun juga *teungku meunasah* dalam sistem pemerintahan *gampong* semasa kesultanan Aceh mendapat posisi yang terhormat. Kendatipun demikian, seperti dipahami bahwa wewenang keduanya memungkinkan terjadi benturan karena proses pengangkatan *keuchik* ditujuk oleh *Uleebalang* dan bukan berdasarkan keinginan dari warga *gampong*. Berbeda tentunya dengan kewewenangan yang ada pada *teungku meunasah* atau *imeum meunasah* yang berhubungan erat dengan beragam kegiatan keagamaan membuat posisinya lebih dekat dengan masyarakat *gampong* bila dibandingkan dengan *keuchik* yang dipilih oleh *Uleebalang*.

Dalam struktur pemerintahan Aceh, *gampong* diibaratkan daerah bawahan *Uleebalang* seperti halnya juga posisi *Uleebalang* sebagai daerah bawahan kerajaan Aceh. Dinamika kekuasaan yang ada sangat dipengaruhi oleh kekuasaan di tingkat pusat, dalam hal kekuasaan kerajaan Aceh. Bila kuat kekuasaan di tingkat pusat semakin tunduk pula daerah bawah pada kekuasaan kerajaan. Demikian juga sebaliknya, semakin lemah kekuasaan di tingkat kerajaan kemungkinan pula daerah bawahan melepaskan diri dari pengaruh kerajaan (Gayatri, 2008). *Gampong* dimasa kesultanan Aceh menjadi penting untuk menopang kekuasaan sultan atau para *uleebalang* ketika *gampong* menjadi basis dari komoditi pertanian yang dihasilkan oleh sebuah *gampong*. Hal ini sebagaimana diilustrasikan oleh Muhammad Gade Ismail (1991) dalam studinya tentang *Seuneubok Lada*, dimana sekitar abad ke-19 ketika lada menjadi komoditi utama di wilayah Aceh menjadikan

kekuasaan *Uleebalang* semakin kuat manakala memimpin sebuah daerah dengan sumber penghasilan utama dari komoditi lada. Kondisi ini tentunya tidak terlepas dari konsep kekuasaan di Aceh yang bersumber pada faktor kekayaan tanah. Tanah menjadi sumber kekuasaan bagi seseorang selain yang sifatnya diberikan (*given*). Kenyataan inilah yang menyebabkan posisi *gampong* pada masa kesultanan Aceh diibaratkan sebagai daerah otonom dari kekuasaan *Uleebalang* atau sultan.

Kolonial Belanda

Intervensi VOC pada saat itu memberi guncangan yang besar dalam perubahan struktur hubungan perdagangan yang mempercepat keruntuhan kerajaan Aceh, baik sebagai pusat pelabuhan maupun kekuasaan pada pertengahan abad ke-17. Transisi kekuasaan yang bergerak dengan cepat dengan pergantian sultan hanya dalam waktu empat tahun pertama telah menguncangkan stabilitas politik kekuasaan di masa tersebut. Persaingan menjadi penguasa dari berbagai kaum bangsawan yang berbeda membawa dinamika baru dalam perkembangan ekonomi, politik dan budaya Aceh pada abad ke-18. Salah satu dampaknya dimana terjadi polarisasi perpindahan kekuasaan dari daerah pesisir ke daerah agraris pedalaman. Model kekuasaan yang desentralisasi sebagai akibat dari perubahan sistem administrasi dan kekuasaan yang berhubungan dengan masuknya kaum bangsawan ke pedalaman Aceh (Feener, 2011).

Pergolakan politik yang terjadi di sekitar abad ke-18 terus berlangsung seiring dengan konsekuensi logis dari kepentingan dan kekuatan ekonomi baru yang sangat

menonjol di wilayah Aceh. Selama akhir abad ke-16 dan awal abad ke-17 perdagangan lebih terpusatkan di Banda Aceh dan ini diatur oleh pegawai sultan. Memasuki abad ke-18 manakala jalur perdagagang asing semakin menguntungkan dan melibatkan kekuatan asing seperti kelompok pedagang dari India dan Eropa, perlahan kekuasaan kontrol dari kesultan mulai memudar. Selama itu pula jalur perdagangan semakin terbuka lebar di saat kekuasaan kontrol dari sultan mulai pudar. Salah satu perubahan nyata yang berkembang pada masa tersebut banyak pembukaan lahan baru untuk perkebunan yang jauh dari pusat kekuasaan.

Seperti catatan sejarah bahwa pada tahun 1824 dicapai suatu persetujuan antara kerajaan Belanda dengan kerajaan Inggris yang dikenal dengan Traktat London. Dalam nota kesepahaman tersebut berisi bahwa tidak akan melakukan permusuhan dengan kerajaan Aceh. Meskipun demikian dalam perjalanan sejarah setelah tahun 1824 konflik kerajaan Belanda dengan Aceh tidak dapat dihindari. Memang sebelumnya Belanda tidak dapat berbuat apa-apa dengan adanya perjanjian *Traktat* dengan pihak kerajaan Inggris, dan Belanda harus menghormati kesultanan Aceh. Tetapi berjalan beberapa tahun kemudian, tepatnya tahun 1871 Belanda berhasil membawa kerajaan Inggris ke meja perundingan yang selanjutnya tercapai nota kesepahaman yang disebut *Traktat* Sumatera. Dalam Traktat tersebut berisikan bahwa Belanda bebas melakukan ekspansi kekuasaan di wilayah sumatera yang selanjutnya tidak ada kewajiban lagi Belanda menghormati Traktat London sebagaimana sebelumnya (Alfian, 1988).

Memasuki periode tahun 1873-1942 dicatat sebagai sejarah panjang dari kolonialisme Belanda di Aceh.

Invasi Belanda pertama pada 18 Februari 1873 dengan mengerahkan kekuatan besar untuk menduduki kerajaan Aceh yang selanjutnya berlanjut terus menerus untuk menguasai Aceh menimbulkan pengaruh yang mendalam dalam proses perkembangan masyarakat. Perubahan terbesar yang terjadi dari sejarah perang Aceh berupa transformasi fundamental dari hubungan kekuasaan *uleebalang* dengan ulama yang selanjutnya berujung pada revolusi sosial yang lebih dikenal dengan perang Cumbok di akhir tahun 1945 dan awal tahun 1946. Fakta sejarah memperlihatkan memang kekuasaan *uleebalang* sangat besar, selain berfungsi sebagai pemimpin pemerintahan *Nanggroe*, sekaligus juga sebagai pelaksana hukum dan adat hingga penyediaan pasukan bila dalam suasana perang. Kekuasaan ini sifatnya turun temurun, dan dibantu oleh seorang hakim pengadilan *Nanggroe* yang disebut *Qadhi*.

Demikian pula dengan ulama yang memiliki fungsi dominan melawan Belanda manakala pamor *uleebalang* melemah ketika mereka lebih dekat dengan pemerintahan Belanda. Ulama yang selalu dekat masyarakat melalui beragam kegiatan di *meunasah* dan masjid mampu memobilisasi masyarakat untuk ikut bergeriliya di bawah payung "*prang sabil*" melawan Kolonial Belanda. Kenyataan inilah yang selanjutnya dilancarkan Belanda melalui strategi *divide at impera* atau seperti yang diwujudkan Snouck melalui "*asosiasi budaya*" antara muslim dengan Belanda, memberi ruang untuk terjadinya jurang pemisah antara *uleebalang* dan ulama dalam masyarakat semakin lebar.

Masa Kolonial Belanda kedudukan *gampong* tentunya mengalami beragam perubahan yang tidak hanya terjadi di antara struktur elit kelembagaan *gampong*, namun juga beragam program dan kebijakan di masa kolonial Belanda

memberi pengaruh yang cukup besar dalam struktur kelembagaan *gampong*. Posisi *gampong* di bawah kendali *uleebalang* dan format pembangunan infrastruktur modern hingga pembukaan lahan perkebunan yang dilakukan secara besar-besaran dengan tujuan penanaman modal memberi warna tersendiri perubahan sosial di aras masyarakat *gampong*. Pembukaan lahan perkebunan yang berorientasi ekspor seperti karet atau kelapa sawit secara tidak langsung menggantikan komoditas tanaman lada yang sebelumnya menjadi komoditi andalan masyarakat selain komoditas pertanian lainnya seperti padi. Tradisi ini tentunya tidak lepas dari model pemerintahan Belanda yang bergaya imperialisme perdagangan bebas (Booth, 1988:436; Atmosudirdjo, 1983) yang berorientasi pada peningkatan barang ekspor yang nantinya memberi keuntungan kepada pihak kerajaan Belanda secara penuh.

Kebijakan program pengembangan perkebunan yang berorientasi ekspor dan selanjutnya diikuti oleh kecenderungan pemanfaatan tanah berbasis individual merupakan pengaruh yang nyata dibawah payung liberalisasi ekonomi yang di bawa Kolonial Belanda. Kebijakan ini sendiri secara tidak langsung telah menggeserkan model tradisi pembagian ruang pemanfaatan *gampong* termasuk kepemilikan bersama atas tanah yang ada sebagai ciri khas masyarakat *gampong*. Artinya, ketika lahan kepemilikan bersama digantikan dengan model kepemilikan lahan secara individual melalui pembukaan lahan perkebunan berbasis komoditi ekspor perlahan tanah-tanah komunal yang selama ini menjadi kepemilikan bersama telah berubah menjadi barang kapital yang bisa dikuasai secara individual.

Format pembangunan yang dilakukan masa kolonial Belanda yang menggabungkan pembangunan infrastruktur modern dan pembukaan lahan perkebunan berorientasi kapital telah membuka keterisolasian *gampong* terhadap dunia luar yang pada akhirnya mendorong transformasi masyarakat *gampong* dari sistem tradisional ke masyarakat semi-urban.

Pola perubahan *gampong* ke arah masyarakat semi-urban juga di dorong dengan munculnya kelas baru di daerah perkotaan Aceh. Manakala disebutkan dalam beberapa literatur, ketika pemerintahan Belanda melakukan politik segregasi atau lebih dikenal dengan asosiasi budaya lokal berupa pemisahan lembaga peradilan bagi masyarakat Aceh dan non Aceh, pemisahan lembaga pendidikan antara kaum bangsawan dan masyarakat *gampong*, dan juga pembentukan kelompok elit, namun demikian faktor pendidikan dan modal menjadi indikator utama munculnya kelas-kelas baru di masyarakat. Hal ini tentunya cukup beralasan dimana pemerintahan Hindia Belanda mendirikan lembaga pendidikan sekolah yang tidak hanya diikuti oleh anak-anak kaum bangsawan Belanda, *uleebalang* namun juga masyarakat awam yang belajar di sekolah tersebut. Dari sinilah mulai berkembangnya pemahaman-pemahaman baru dalam masyarakat yang sebagian masyarakat lainnya memandang munculnya kelas-kelas baru tersebut secara negatif telah merusak ideologi esensial yang selama ini diyakini masyarakat dalam bentuk agama, budaya dan tradisi. Kehadiran kelompok baru tersebut dengan sendirinya mengundang kecemasan kelompok lainnya yang sebelumnya telah eksis dalam tatanan struktur masyarakat sebagai bagian dari perkembangan teknologi dan pengetahuan yang

dibawa oleh kelompok pendatang. Bila sebelumnya dapat disebutkan predikat cendikiawan dimonopoli oleh ulama, namun kini prediket tersebut telah banyak diambil alih oleh kelompok lain yang juga mulai menguasai jaringan kekuasaan formil (Alfian, 1977; Gayatri, 2008).

Politik etis yang dilakukan pemerintahan Belanda tentunya tidak terlepas dari upaya mengintegrasikan kebudayaan Barat dalam sistem kebudayaan Islam dengan menarik kaum elit bangsawan, pemuka adat dan bahkan ulama ke dalam orbit kebudayaan Barat sebagai bentuk dari kebijakan Belanda untuk mempertahankan eksistensinya melalui doktrin pengetahuan dan kebudayaan. Pendekatan paternalistik dan elitis dengan membentuk elit-elit baru di masyarakat sebagai tandingan dari elit-elit lama yang ada dalam masyarakat ditindaklanjuti sebagai usaha memecah belah kekuasaan tradisional dan menggantikannya dengan sistem kekuasaan modern. Wujud kemenangan elit baru *vis-a-vis* elit lama sebagai konsekuensi logis dari pola peradaban dan sistem kebudayaan yang berbeda. Kebudayaan dan sistem nilai sekuler Barat yang masuk melalui elite-elite baru kiranya mampu memberi ruang untuk melemahnya nilai-nilai tradisi dan budaya Islam yang mengakar di masyarakat.

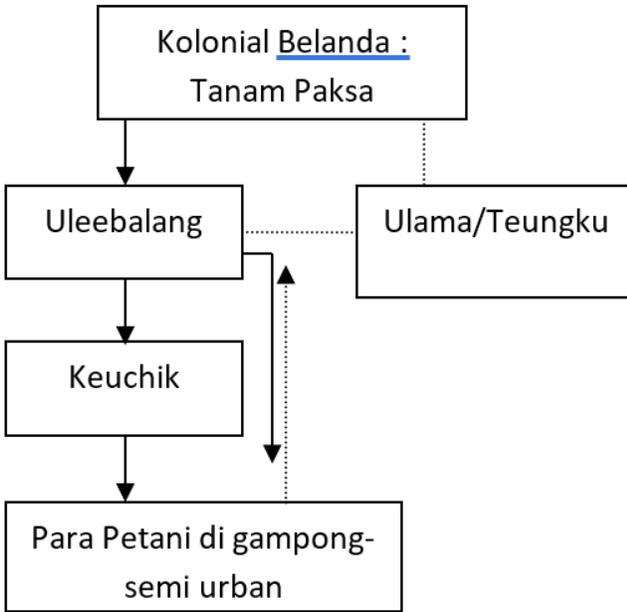
Seperti dimaklumi bahwa pengaruh VOC di sekitar abad ke-18 maupun dampak tanam paksa abad ke-19 pada kenyataannya memang telah membebani penduduk pedesaan dengan berbagai macam upeti, pembayaran pajak, dan kerja rodi dan ini tentunya merubah struktur kepemilikan tanah dalam pengertian hak penguasaan tanah perorangan atas tanah semakin berkurang dan juga hak desa atas pemilikan tanah semakin besar. Akibatnya

yang muncul adalah jumlah golongan yang berhak atas pembagian tanah desa semakin banyak karena mendapat tambahan jumlah anggota dari masyarakat yang sebelumnya tidak mempunyai tanah (Husken, 1998).

Husken (1998) dalam studinya tentang masyarakat desa di pulau Jawa memperlihatkan, tanam paksa di satu pihak terjadi pembagian tanah di antara penduduk pedesaan, namun di pihak lain juga mendorong terjadinya diferensiasi yang lebih besar, yaitu dengan semakin kokohnya posisi elit aparat pedesaan. Kepala desa dan perangkat desa lainnya menjadi lebih besar pengaruh kekuasaannya dibandingkan sebelumnya. Kepala desa ataupun perangkat desa mendapat tanah bengkok yang luas dan subur dan juga dibebaskan dari kerja rodi. Pada waktu yang bersamaan, peran kepala desa atau perangkat desa yang juga menjadi pengutip pajak membuka kesempatan bagi mereka untuk mendapatkan pendapatan penghasilan yang lebih besar. Kondisi ini tentunya, menempatkan kepala desa atau perangkat desa lainnya menjadi kelompok elit baru pedesaan yang menjadi perantara antara kaum elit supra desa dengan penduduk desa. Bahkan diantara tahun 1920 dan 1930-an sebagian dari elit desa yang terdiri dari para pejabat pemerintahan desa berada dalam kelompok "kapitalis desa". Posisi ini tentunya membuka peluang terjadinya deferensiasi ekonomi dan bahkan budaya dalam masyarakat desa yang sebelumnya terikat dengan nilai-nilai komunal kepemilikan bersama atas sumber daya (seperti tanah) harus tergantikan dengan model eksploitasi ekonomi kolonial ke arah kapitalisme desa. Pada masa sistem tanam paksa secara kelembagaan desa memang mendapat otonomi dan kekuasaan dari pemerintah Hindia

Belanda. Namun, kekuasaan di aras desa tidak lebih sebagai upaya mempertahankan kekuasaan Belanda dengan sistem kebijakan tanam paksa yang menguntungkan Belanda di jalur perdagangan global di sisi yang lain.

Sistem ideologi liberal yang dibawa Belanda serta sistem tanam paksa telah menghilangkan secara paksa mekanisme tradisional masyarakat Aceh atas kepemilikan tanah yang semula berbasis komunalisme menjadi individualisme. Hal ini tentunya memberi pengaruh dari masyarakat bercorak feodal ke arah masyarakat semi-demokratis berbasis individualisme. Pada dasarnya, baik dimasa kesultanan ataupun masa kolonial belanda struktur kepemimpinan *gampong* bersifat patrimonial dimana lebih diwarnai dengan sistem kekerabatan yang cukup tinggi dalam penunjukan *Uleebalang* ataupun *keuchik*. Akibatnya, feodalisme menjadi sebuah keniscyaaan dalam *gampong* akibat terpusatnya kekuasaan pada sebagian elite, yang pada akhirnya melemahkan masyarakat *gampong* secara keseluruhan. Alur sistem relasi kekuasaan pada masa kolonial Belanda dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar : Relasi kekuasaan di gampong masa Kolonial Belanda (Sumber : Gayatri, 2008:144.)

Kondisi yang sama tentunya dengan pemerintahan mukim, dimana mukim menjadi institusi yang berada di level menengah dalam pemerintahan menjadi semakin terjepit. Strategi *divide at impera* yang dilancarkan Belanda secara nyata menimbulkan perpecahan dikalangan masyarakat, baik diantara ulama maupun dengan pimpinan adat yang pada akhirnya memunculkan konflik horizontal seperti yang pernah terjadi di tahun 1945 antara *Uleebalang* dan ulama (perang *Cumbok*).

Memasuki Masa Orde Lama

Pada masa pendudukan Jepang di tahun 1942 hingga berakhirnya perang dunia ke II dapat dikatakan tidak banyak memperlihatkan perubahan yang cukup signifikan hubungan antara desa dengan pemerintahan Jepang. Pemerintahan Jepang hanya sedikit melakukan perubahan berupa pembatasan masa jabatan kepala desa yang sebelumnya tidak dibatasi, menjadi empat tahun. Dalam struktur elit *gampong* misalnya, Jepang juga menerapkan politik keseimbangan dimana mengakomodir relasi *Uleebalang* dan ulama dengan tujuan untuk membantu mereka melawan sekutu. Kebijakan yang ditempuh ini tentunya tidak serta merta dengan tujuan untuk mengembalikan kedudukan lembaga *Uleebalang* dan ulama dalam masyarakat yang sebelumnya masa kolonial Belanda terpecahkan, namun kebijakan yang ditempuh Jepang ternyata tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan Belanda mempertajam konflik horizontal antara *ulama* dan *Uleebalang*.

Seperti dalam catatan sejarah memperlihatkan bahwa konflik horizontal antara *Uleebalang* dan ulama telah muncul manakala di masa kolonial Belanda, *uleebalang* pada tahun 1874 menandatangani pengakuan kedaulatan Belanda di Aceh. Penandatanganan tersebut tentunya mendapat respon yang luar biasa dengan tergabungannya para ulama dalam kelompok PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh) yang bertujuan untuk mengembalikan kesultanan Aceh dari kolonial Belanda dan sekaligus mengimbangi kekuasaan *Uleebalang* yang semakin besar dalam struktur pemerintahan Aceh. Pada masa pemerintahan Jepang *Uleebalang* bertugas sebagai pengumpul pajak, dan mengerahkan tenaga kerja sebagaimana yang telah disepakati. Selain itu juga

bertugas memberi nasehat kepada pemerintah Jepang yang hal tersebut tidak dilakukan kepada kaum ulama yang jumlahnya lebih kecil dalam struktur pemerintahan. Di sisi yang lain ulama juga mendapat porsi di dalam peradilan negeri yang dibentuk oleh Jepang yang banyak berhubungan dengan masalah keagamaan dari kebutuhan masyarakat Aceh seperti zakat, nikah maupun wakaf. Keikutsertaan ulama dalam pemerintahan tentunya merupakan politik etis yang dijalankan Jepang dengan memberi ruang terjadinya konflik antara *Uleebalang* dengan ulama sampai menjelang kemerdekaan Indonesia (Amin, 1988; Abdullah,1988).

Pada masa pemerintahan Belanda, *Uleebalang* berperan penting dalam memobilisasi masyarakat *gampong*, maka ulama pada masa pemerintahan Jepang juga memegang peran sentral tidak hanya dalam aspek keagamaan namun juga mampu memobilisasi masyarakat *gampong* untuk menjadi tenaga *romusha* manakala pemerintahan Jepang memberi lampu hijau memberi keleluasaan menjalankan ajaran agama Islam dalam tata kehidupan bermasyarakat.

Pengaruh ulama dalam sistem sosial masyarakat *gampong* memposisikan *uleebalang* bukan lagi sebagai penguasa tunggal yang mengontrol masyarakat seperti pada masa kolonial Belanda. Sebelum pemerintahan Jepang berkuasa ulama tidak diberi kesempatan untuk masuk dalam struktur pemerintahan. Ulama menjadi kelompok yang berdiri di luar lembaga pemerintahan. Gerakan yang dilakukan ulama tentunya selalu mendapat pengawasan langsung dari pemerintahan Belanda. Terbatasnya ruang gerak ulama dalam tata hubungan pemerintahan dan di masyarakat memposisikan *Uleebalang* pada masa pemerintahan Belanda menjadi institusi yang cukup penting

dalam mewujudkan berbagai aksi kebijakan pemerintahan Belanda di masyarakat. Namun di bawah pendudukan Jepang, dengan mengurangi kekuasaan *uleebalang* dalam hal pengadilan rakyat, posisi ulama menjadi semakin terbuka manakala ulama mendapat posisi penting misalnya pada lembaga majelis agama Islam untuk kemakmuran Asia Timur Raya (*Maibkrata*), di Mahkamah Agama (*Syukyo Hoi*), dan juga di badan perwakilan rakyat Aceh (*Syu-Sangi Kai*) yang merupakan badan bentuk Jepang dimana terdapat sejumlah nama dari kalangan ulama dan kelompok masyarakat lainnya. Sedangkan posisi *Uleebalang* pada pendudukan Jepang tidak mengubah kedudukan mereka sebagai kepala pemerintahan di wilayah ke-*Nanggroe*-an atau *Sunco*, tetapi jabatan tersebut tidak lagi sifatnya turun temurun seperti masa pemerintahan Belanda, karena *Uleebalang* yang tidak memenuhi syarat dapat saja digantikan dan tidak harus dari kalangan bangsawan. (Ratna, 2005; Amin, 1978).

Dengan adanya perubahan struktur pemerintahan tersebut, posisi *uleebalang* lebih banyak sebagai pegawai administrasi dan mereka tidak lagi menduduki posisi pada kelembagaan peradilan rakyat yang dapat melakukan pemungutan pajak, atau menjatuhkan sanksi sosial kepada masyarakat yang melanggar aturan adat. Artinya beragam bentuk pelanggaran yang terjadi di masyarakat baik kecil maupun besar akan ditangani secara penuh oleh *Uleebalang*, dan bila tidak mampu diselesaikan di tingkat *Uleebalang* akan dilanjutkan kepada pengadilan lebih tinggi yang berada langsung di bawah kontrol pemerintahan Belanda. Perubahan struktur pemerintahan masa pendudukan Jepang memberi keuntungan sendiri bagi ulama dan juga masyarakat *gampong*. Ulama dapat berperan aktif dalam peradilan rakyat dan memperjuangkan kepentingan para

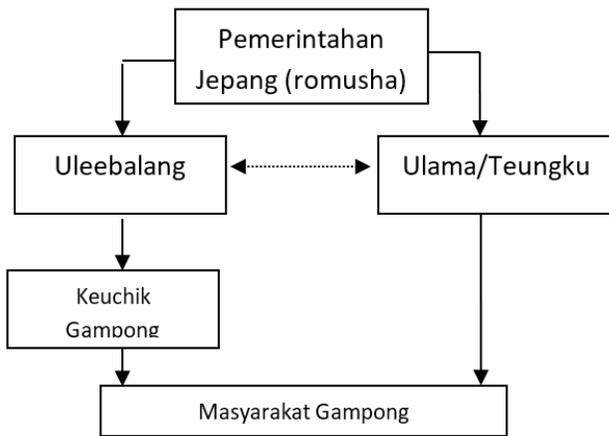
petani dari kebijakan pembangunan ekonomi selama pendudukan Jepang.

Kondisi inilah yang pada akhirnya lebih mendekatkan ulama dengan masyarakat manakala ulama mampu berperan luas dalam berbagai kegiatan sosio-keagamaan yang berbeda dengan masa sebelumnya. Pada satu sisi struktur sosial masyarakat *gampong* yang perlahan *equilibrium* dengan keterlibatan ulama dalam bidang sosio-keagamaan, berbeda dengan pembangunan sosial-ekonomi yang dijalankan Jepang dengan sistem *romushanya* di sisi yang lain. Sistem *romusha* yang dijalankan Jepang ternyata menimbulkan gejolak sosial ekonomi dalam masyarakat *gampong* manakala ketimpangan dan kemiskinan menjadi pemandangan umum di masa tersebut.

Hal ini tentunya tidak terlepas dari beberapa faktor, pertama, pengerahan tenaga kerja *romusha* dan tenaga militer berdampak kepada terbengkalainya lahan pertanian yang mengakibatkan kekurangan pangan dan kemiskinan. Kedua, Jepang menerapkan model pengumpulan dan pembelian padi dari masyarakat *gampong* dengan harga murah. Dengan sistem ini ternyata masyarakat mengalami penderitaan dan kemiskinan yang cukup serius bilamana dibandingkan dengan masa pendudukan Belanda.

Salah satu ciri model struktur pemerintahan *gampong* pada masa sebelum revolusi kemerdekaan, dimana kekuasaan terpusat pada tangan *uleebalang* sebagai pemimpin formil. Sementara posisi *imuem mukim*, *keuchik* meminjam kekuasaan *Uleebalang* dalam rangka mempertahankan pengaruhnya di masyarakat *gampong*. Hal lain juga memperlihatkan proses kepemimpinan berlangsung secara turun temurun khususnya untuk

Uleebalang dan *imeum mukim* yang ditunjuk dari golongan kaum bangsawan seketurunan. Sedangkan *keuchik* sendiri ditunjuk oleh *uleebalang* dan kepemimpinannya berlangsung secara turun temurun juga. Karenanya memasuki periode setelah kemerdekaan RI hingga masa reformasi sekarang ini pola-pola hubungan kekuasaan dan kepemimpinan dalam struktur kelembagaan *gampong* tentunya mengalami perubahan dari rangkaian proses dinamika kekuasaan politik baik di tingkat pusat maupun di aras lokal.



Gambar : Relasi kekuasaan di gampong masa Orde Lama (Sumber : Gayatri, 2008:151).

Memasuki masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 dinamika politik kekuasaan yang bergerak begitu cepat mengubah peta hubungan *Uleebalang*, *ulama/teungku* dan *keuchik*. Salah satu dinamika yang berkembang dimana terjadi kecenderungan koalisi ulama dengan *keuchik* yang tentunya mengubah pola hubungan kekuasaan sebelumnya dalam tradisional *gampong* antara *Uleebalang* dan *keuchik*. Kekuasaan *keuchik* mengalami

pergeseran otoritas manakala sebelumnya *Uleebalang* mempunyai kekuasaan tunggal yang kemudian digantikan oleh para kaum ulama/*teungku* setelah berakhirnya perang Cumbok.

Perubahan relasi kekuasaan yang berkembang di aras *gampong* memperlihatkan mulai terbukanya partisipasi masyarakat dan mudarnya otoritas *uleebalang* yang digantikan oleh kekuasaan ulama. Pada tingkat ini perlahan benih-benih demokratisasi mulai berkembang dalam masyarakat *gampong* kendatipun pada periode berikutnya masyarakat *gampong* harus teralienasi oleh sistem demokrasi yang digusung oleh negara.

Perubahan peta politik kekuasaan memasuki masa pasca kemerdekaan dan terjadinya gejolak ekonomi global memberi dampak yang luar biasa tidak hanya di pulau Jawa namun juga di luar pulau Jawa. Merosotnya sektor pertanian dan perkebunan di masyarakat hingga terjadinya urbanisasi masyarakat desa atau *gampong* di Aceh ke wilayah perkotaan menjadi bagian dari konsekuensi sosial atas beragam dinamika politik yang mengejawatahkan pudarnya identitas masyarakat *gampong* dalam struktur kelembagaan *gampong* secara global. Terjadinya stagnasi ekonomi akibat kemerosotan ekonomi dan ditambah dengan pola urbanisasi masyarakat ke wilayah perkotaan perlahan mudarnya identitas tradisional dari sebuah *gampong*. *Gampong* yang sebelumnya merupakan tempat tinggal dan tempat sekelompok orang bercocok tanam, dan membuka lahan perkebunan perlahan mulai ditinggalkan manakala ikatan sosial dan teritorial semakin memudar di masyarakat.

Somadisastra (dalam Alfian, 1977) dari hasil studinya di Kabupaten Aceh Besar, memperlihatkan bahwa pengaruh kota dan ekonomi keuangan tidak saja berpengaruh pada pola ekonomi rumah tangga namun juga dalam sistem pertanian produktif. Dalam masyarakat *gampong* dikenal adanya tradisi *meugang* yang dilakukan menjelang puasa atau hari raya. Proses penggemukan sapi yang sebelumnya dilakukan secara tradisional namun karena pengaruh ekonomi keuangan proses tersebut lebih menitik beratkan pada produktifitas dan bermotif ekonomi. Selain juga pada jenis produksi, pengaruh ekonomi keuangan juga merambah ke sistem pembagian upah bagi buruh pertanian, seperti dalam sistem upah membajak sawah. Lebih jauh lagi juga dalam tata cara pelaksanaan tradisi keagamaan, seperti tradisi *maulud* yang mulanya kegiatan ini ditanggung oleh beberapa orang kaya, namun kondisi ini berubah manakala semua masyarakat harus ikut mengeluarkan iuran yang besarnya telah ditentukan bersama.

Demikian pula halnya dengan keadaan rumah penduduk terutama pada daerah *gampong* yang relatif terbuka. Pada masyarakat *gampong* yang agak terisolir masih terlihat konsep tradisi rumah yang berpusat pada satu sumur artinya sistem kekerabatan atas saudara lingkaran masih cukup kuat. Hal ini berbeda dengan keadaan masyarakat *gampong* yang relatif terbuka, dimana ikatan saudara lingkaran semakin menghilang manakala setiap rumah sudah ada sumurnya masing-masing dan mulai membuat pagar di setiap halaman rumahnya. Karenanya dampak ekonomi keuangan dan imbas urbanisasi masyarakat ke perkotaan menjadi tesis tersendiri manakala melihat sistem sosial yang berkembang di masyarakat pedesaan ataupun masyarakat *gampong* yang ada di Aceh. Tidak mengherankan tentunya

manakala uang telah masuk ke wilayah pedesaan akan sangat menentukan status seseorang dalam masyarakat disamping kepemilikan tanah sebagai bagian kehidupan masyarakat desa. Tjondronegoro (1999) menegaskan modernisasi, globalisasi dan liberalisasi ekonomi yang berwujud pada ekonomi uang tidak hanya berpengaruh pada sistem ekonomi tradisional namun juga pada semakin mudarnya sistem kekerabatan di masyarakat. Selain itu juga hubungan sosial lebih bersifat kontraktual, pragmatis, berorientasi pada pemenuhan diri sendiri serta diterminasi ke arah *homo economicus* (Somantri, 2006).

Sejarah *gampong* di masa Orde Lama tentunya tidak terlepas juga dari sistem kekuasaan politik yang dibangun pemerintah pusat meminjam bahasanya Maliki (1999)-ketika negara menghampiri rakyatnya-tidak hanya sebatas membangun negarasiswa di level masyarakat lokal namun juga kekuasaan ideologi politik berbasis birokratisasi menjadi cermin dari runtuhnya identitas kultural masyarakat berbasis nilai agama dan adat. Peristiwa DI/TII di Aceh pada tahun 1953 yang dimotori oleh para kaum ulama yang tergabung dalam PUSA sebagai bentuk logis dari kekecewaan ulama ketika dihapusnya Provinsi Aceh dan menempatkannya menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Utara, serta menghilangkan status otonomi Aceh dalam menjalankan syariat agama.

Pemberontakan ini secara tidak langsung selain memperkuat identitas kultural masyarakat *gampong* namun juga sekaligus membentuk kesadaran ideologis akan model kehidupan bernegara yang dibangun oleh pemerintah pusat tidak lebih hanya ilusi semata. Ingatan sejarah tersebut tetap berkembang di dalam masyarakat Aceh hingga saat ini. Karena semua bentuk pengorbanan yang dilakukan

masyarakat Aceh sejak masa pendudukan Belanda hingga masa revolusi kemerdekaan seperti disinyalir Abdullah (1999) nilai-nilai patriotisme ternyata harus dibayar dengan keterbelakangan, baik dalam bentuk ekonomi, politik, maupun budaya. Sehingga apa yang disebut dengan deprivasi relatif (harapan versus kenyataan) dari semua perjalanan peta kekuasaan politik di Aceh memberi imbas yang cukup kentara dalam masyarakat. Selain Aceh dikenal sebagai daerah modal yang dicanangkan presiden Soekarno ketika mengunjungi Aceh, tetapi tidak sebanding dengan pola pembagian kekayaan pusat dan daerah, Aceh tidak hanya terbelakang dari daerah tetangganya namun juga penerapan model uniformitas (*uniformity*) yang berlaku umum malah menghancurkan basis sistem sosial organik yang telah menyatu dalam kehidupan sosial. Lemahnya struktur kelembagaan *gampong* dengan merosotnya pranata *keuchik*, manakala *keuchik* tidak lagi dijabat oleh orang yang berwibawa, dan juga hubungan *keuchik* dan *imeum meunasah* terputus secara administratif. Bila *keuchik* mendapatkan honorarium resmi, sedangkan *imeum meunasah* tidak mendapatkan apa-apa secara resmi dari pemerintah. Padahal seperti diketahui, jalannya kelembagaan *gampong* akan sangat tergantung dari keterpaduan *keuchik* dan *imeum meunasah* (Abdullah, 1999).

Pada aspek budaya, pola pembangunan ekonomi yang dikembangkan pemerintah pusat di tahun 1953 dengan penancangan peluncuran program tiga tahun pembangunan daerah pedesaan termasuk *gampong* dalam rangka meningkatkan produktifitas padi dan penggunaan pupuk impor, yang disusul dengan peluncuran program Bimas (Bimbingan Massa) ternyata memberi dampak pada lunturnya sistem nilai ekonomi tradisional yang

telah tereduksi dalam sistem kehidupan sosial masyarakat *gampong*. Dalam rangka pensosialisasian program Bimas, masyarakat diperkenalkan dengan sistem perbankan sebagai wadah untuk membantu para masyarakat yang membutuhkan modal usaha pertanian. Berputarnya uang di daerah pedesaan sebagaimana disebutkan sebelumnya, telah merubah pola berpikir masyarakat *gampong* dari ekonomi tradisional ke ekonomi konsumtif dan produktif. Sehingga dalam masyarakat status seseorang tidak hanya ditentukan oleh penguasaan kepemilikan tanah, namun uang juga telah menjadi identitas kultural masyarakat *gampong*.

Penetrasian sistem birokratisasi modern bukan hanya memberi pengaruh dengan lunturnya identitas kultural di tingkat kelembagaan *gampong* namun juga pada tataran kelembagaan mukim pun yang membawahi beberapa *gampong* perlahan terjadi alienasi kekuasaan manakala *imeum mukim* berada di bawah kontrol pihak kecamatan. Kemukiman yang sebelumnya bersifat otonom kini harus berada di bawah kontrol kecamatan dengan sistem birokrasi modern dan hukum tertulis yang sebelumnya hanya berdasarkan hukum adat. Dalam struktur kelembagaan desa kepemimpinannya di bagi kepada tiga golongan Somadisastra (dalam Alfian, 1977). Pertama pemimpin formal yang terepresentasikan oleh camat. Kedua, pemimpin informal yang termasuk di dalamnya *teungku*. Terakhir pemimpin formal tradisional yang terdiri dari *imeum mukim* dan *keuchik*.

Diperkenalkannya kecamatan di sekitar tahun 1950-an membawa perubahan yang cukup berarti ketika struktur kelembagaan *gampong* yang sebelumnya mempunyai otoritas yang tinggi dalam masyarakat *gampong*, perlahan

legitimasinya digantikan oleh pihak kecamatan. Dalam perjalanannya pemimpin formal sering berbenturan dengan pemimpin informal, karena penempatan camat pada masa tersebut lebih banyak berasal dari luar Aceh. Lemahnya pemahaman adat dan integritas budaya menjadi persoalan tersendiri dalam beragam wujud kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pihak kecamatan. Pada titik ini benturan-benturan yang muncul di masyarakat dalam memahami kebijakan pembangunan yang dibawa pihak kecamatan, acapkali berkembang dalam bentuk lemahnya partisipasi masyarakat mendukung program pembangunan. Ketika benturan ini berkembang, pemimpin formal tradisional seperti *imeum mukim* memegang peran penting dalam menjembatani kepentingan kedua belah pihak. Namun demikian peran yang dilakukan *imeum mukim* tidak selalu berhasil, di saat ikatan sosial yang didasarkan pada nilai-nilai adat harus terkikis dengan model ikatan sosial yang berbasis pada birokratisasi modern (Harley, 2008).

Orde Baru : Runtuhnya Identitas Lokal

Memasuki periode pasca kemerdekaan RI sekitar tahun 1965, pemerintah melakukan restrukturisasi desa dengan mengeluarkan UU No. 19 tahun 1965 yang mengatur tentang desapraja. Undang-undang ini dikeluarkan sebagai bentuk kebijakan pemerintaah atas pemerintahan desa, yang masa-masa sebelumnya belum diatur secara tegas dalam wujud undang-undang aturan negara. Dengan adanya undang-undang ini secara otomatis menghapus semua aturan-aturan yang telah ada sebelumnya. Dalam undang-undang tersebut mengatur posisi kepada desa sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan juga merangkap

sebagai lembaga legislatif karena sekaligus menjadi ketua Badan Musyawarah Desa (selanjutnya disingkat BMD). Badan ini berperan penting dalam struktur kelembagaan desa sebagai pemegang kebijakan dari beragam program yang akan dilakukan dalam pengembangan sebuah desa. Namun dalam perjalanannya, kendatipun segala program dan kebijakan yang dilakukan kepada desa harus mendapat persetujuan dari lembaga BMD, akan tetapi posisi kepala desa tidak bertanggung jawab kepada BMD melainkan kepada pemerintahan di atasnya.

Dibentuknya desapraja tidak lain untuk memudahkan dari beragam komunitas adat yang ada di Indonesia dalam sebuah administratif tata pemerintahan desa. Satuan teritorial atau unit masyarakat yang ada menjadi sadaran dari pembentukan desapraja, dan tidak mengacu kepada kesatuan masyarakat hukum hingga undang-undang tersebut disahkan. Dalam salah satu poin penting dari undang-undang No. 19 tahun 1965 menyebutkan bahwa masyarakat yang tidak merupakan kesatuan masyarakat hukum (desa adat) adalah masyarakat yang kelembagaan sosialnya masih sangat sederhana, tidak memiliki hukum adat sendiri, serta tidak mempunyai teritorial kekuasaan yang jelas. Atas dasar inilah kemudian negara mengaturnya dalam unit administratif. Pengaturan yang dilakukan tersebut memperlihatkan bagaimana negara memberi ruang untuk tetap menjamin pluralitas desa-desa adat yang ada dan sekaligus sebagai kritikan atas produk undang-undang yang dibuat kolonial dalam tata pemerintahan desa. Hal ini dapat dipahami dimana hampir semua produk undang-undang yang disusun masa kolonial tidak pernah berusaha menghilangkan belenggu feodalisme dalam masyarakat desa (Nugroho, 2008). Kendatipun demikian

produk UU tersebut tidaklah bertahan lama, karena di waktu yang bersama kemelut di tahun 1965 munculnya pemberontakan PKI ternyata memberi dampak yang cukup signifikan penerapan UU ini dalam masyarakat desa. Pada posisi inilah kembali posisi desa berada dalam *status quo*, di saat kekuasaan negara memberi tekanan politik maupun sosial di tengah masyarakat dalam menangani basis-basis pemberontakan yang memang lebih kuat bertahan di daerah pedesaan.

Memasuki era pemerintahan Orde Baru (1966-1998), wajah desa dengan segala aturan yang mengikatnya perlahan mengalami transformasi yang cukup besar tidak hanya menyangkut aspek ekonomi, politik namun juga budaya. Warisan sistem pemerintahan Orde Lama yang sangat birokratik dan sentralistik dalam semua aspek pemerintahan menjadi sejarah buram dari model pembangunan yang selanjutnya terwariskan di masa pemerintahan Orde Baru.

Sejarah mencatat sistem pembangunan berbasis pertumbuhan ekonomi kapitalis dengan tingkat stabilitas politik di semua lini menjadi jargon yang berakar kuat tidak hanya di level kabupaten/kota namun juga wilayah pedesaan. Orde Baru disebutkan sebagai sebuah rezim penganut paham otoriter dengan pendekatan tangan besi terhadap pembangunan bangsa (Davidson, 2010; Maliki, 1999). Pembangunan ekonomi sebagai prioritas pertama dan sekaligus menjadikannya sebagai basis legitimasi politiknya (Mas' oed, 1989; Pratikno, 1998; Baswir, 2003) memberi dampak yang cukup besar dalam sejarah pembangunan nasional. Dari persoalan kemiskinan, marginalisasi politik, hingga runtuhnya kultur masyarakat adat menjadi imajinasi empiris dari sisi lain format pembangunan semasa Orde Baru

berkuasa. Tidaklah mengherankan semasa pemerintahan orde baru aspek komodifikasi sumber daya alam misalnya, berlangsung eksploitatif yang hanya menguntungkan sebagian pihak dari pemilik modal (kepentingan swasta). Karenanya, konflik-konflik sumber daya alam yang melibatkan masyarakat adat sangat menonjol berhadapan dengan para pemilik modal yang dilindungi oleh negara, dan bahkan setelah runtuhnya orde baru, konflik tersebut terjadi secara terbuka dalam skala yang lebih besar.

Basis pertumbuhan ekonomi berbasis pasar dan jaminan perlindungan atas perusahaan-perusahaan besar dalam eksploratif sumber daya alam oleh negara menjadi salah satu pemicu menguatnya konflik kepemilikan lahan antara negara dan masyarakat lokal atau sebaliknya (Sangaji dalam Davidson, 2010). Kepemilikan lahan yang sedianya dapat dipinjamkan antara sesama komunitas atau yang kuat dikontrol oleh komunitas secara kolektif, kini berubah menjadi kontrol individu atau rumah tangga secara ketat. Konsekuensi ini membawa dampak kepada semakin marak terjadinya pengalihan lahan atau tanah melalui mekanisme jual beli, sehingga tidak sedikit masyarakat menjual murah lahan pertanian atau perkebunan kepada pihak pengusaha untuk dikonversi ke lahan kelapa sawit atau jejeran bangunan toko elit yang menguntungkan pihak pengusaha. Manakala ekonomi uang telah masuk dan merambah ke wilayah pedesaan, tentunya ikatan ekonomi tradisional berbasis kekerabatan perlahan luntur yang kemudian beralih ke ekonomi modern berbasis profit dan keuntungan. Hal inilah yang sebagian penulis menyebutkan, pemerintahan orde baru telah melakukan rekayasa ekonomi kapital dari pusat hingga ke akar rumput (Maliki, 1999; Antlov, 2002; Yustika, 2003:44-45). Bahkan

bila membaca catatan kritis McVey, mengandaikan bahwa pemerintahan orde baru layaknya sebuah *beamtenstaat*, dari model sistem pemerintahan kolonial pada tahun 1930-an.

Dalam aspek kelembagaan lokal, pemerintahan Orde Baru mensahkan UU No. 5 tahun 1974 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang menggantikan UU sebelumnya, No. 19 Tahun 1965. Berbeda dengan UU No. 19 Tahun 1965 yang memberi ruang menjamin keberagaman institusi lokal dan adat yang ada dalam desa, sedangkan UU yang baru dibentuk lebih menekankan pada aspek birokratisasi desa dibawah payung negara. Dikeluarkannya undang-undang tersebut untuk melakukan reformasi birokrasi di level desa agar lebih mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi dalam sistem manajemen modern. Disamping juga dimaksudkan untuk menyeragamkan kedudukan pemerintahan desa dan kesatuan adat lokal yang masih berlaku menjadi satu kesatuan di bawah pemerintahan desa. Penekanan pada struktur administratif, relasi pemerintahan desa dengan supra desa, ataupun kewajiban yang harus dilakukan aparat pemerintahan desa menjadi ciri khas yang lebih dominan dalam setiap uraian undang-undang pemerintahan desa, dibandingkan menjelaskan hak-hak dan kewenangan yang ada dalam struktur pemerintahan desa (Nugroho, 2008).

Diberlakukannya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 secara nasional otomatis mengakibatkan institusi lokal yang secara nyata berfungsi dalam masyarakat menjadi terpinggirkan. Melalui ideologi penyamarataan, peran pemimpin adat yang dipilih atau ditunjuk digantikan oleh kepala desa yang bekerja dalam sistem birokrasi modern

di bawah pengawasan negara. Prinsip inilah meminjam bahasanya Pratikno (1998) “memasukkan desa ke dalam negara” dan sekaligus “memasukkan negara ke dalam desa”.

Pada saat yang bersamaan pula, dengan terbentuknya undang-undang pemerintahan desa, institusi adat seperti *tuha peut* yang ada dalam struktur kelembagaan *gampong* di Aceh berubah menjadi LKMD atau *tuha lapan* berubah menjadi LMD serta juga *Keujreun Blang* berubah menjadi P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air) harus teralienasi dalam masyarakatnya sendiri ketika fungsinya diambil alih oleh negara. Sebagai gantinya pemerintah membentuk Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang anggotanya ditunjuk dan diketuai oleh kepala desa. Bila melihat ulang UU No. 19 Tahun 1965 kedudukan badan musyawarah desa bersifat independen dan merepresentasikan masyarakat desa, karena dipilih secara langsung seperti halnya kepala desa, namun Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang tertera dalam UU No. 5 Tahun 1979 kedudukannya tidak mewakili kepentingan masyarakat, melainkan lebih banyak mewakili kepentingan pemerintahan desa (Nugroho, 2008). Di samping adanya LMD, terdapat pula Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang merupakan utusan dari masyarakat. Kendatipun demikian, aspirasi masyarakat lokal tidak dapat berfungsi optimal manakala pemerintahan desa hanya menjalankan program-program yang telah ditetapkan oleh negara. Sehingga fungsi pengawasan dari LKMD terhadap kinerja pemerintahan desa tidak berfungsi maksimal karena lembaga ini juga diketuai oleh kepala desa. Alhasil kekuasaan kepala desa menjadi sangat besar karena lebih banyak keterlibatan aparat desa daripada perwakilan masyarakat desa.

Formalisasi birokrasi melalui UU No. 5 Tahun 1979 cukup kentara di saat menempatkan kepala desa yang dipilih langsung oleh rakyat hanyalah sebagai alat perpanjangan tangan pemerintah pusat atas desa. Hal ini dimungkinkan mengingat undang-undang tersebut sebagai bagian administrasi pemerintah pusat. Desa menjadi kesatuan hukum yang mempunyai posisi organisasi terendah di bawah kecamatan dan sekaligus meniadakan otonomi asli desa. Undang-undang ini juga memberikan kekuatan kepada kepala desa sebagai alat pemerintah untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat desa. Kontrol ini membuka ruang di masa pemerintahan orde baru dapat leluasa melakukan mobilisasi sumber daya di desa sebagai medium mengejar pertumbuhan ekonomi. Sehingga partisipasi masyarakat tidak lebih sebagai obyek pemerintahan pusat dalam mewujudkan program pembangunan.

Davidson (2010) menyebutkan prioritas pembangunan atas nama persatuan dan kesatuan bangsa yang digusung masa pemerintahan orde baru ternyata meminggirkan masyarakat adat. Dalam perspektifnya ketika masih adanya komunitas-komunitas primitif dalam negara merupakan sebuah gangguan bagi pencitraan negara di mata dunia internasional. Kebijakan yang dilakukan pemerintah terhadap masyarakat adat merupakan model kelanjutan yang dikembangkan masa kolonial dan termasuk pemukiman kembali secara paksa terhadap petani ke wilayah-wilayah baru dengan menggunakan model pertanian intensif dan padat karya. Sehingga banyak wilayah masyarakat adat yang dirubah menjadi lahan transmigrasi untuk mengurangi kepadatan penduduk di Jawa dan Bali. Program transmigrasi yang dicanangkan

pemerintah tidak hanya memacu pertumbuhan ekonomi sektoral namun juga memicu konflik etnis dan perebutan sumber daya alam yang bersifat laten dan mengarah kepada konflik terbuka.

Salah satu kritik umum yang sering dimunculkan dari sosialisasi UU No. 5 Tahun 1979 adalah merupakan bentuk Jawanisasi yang membuat seragam seluruh pemerintahan adat yang terinspirasi dari model desa-desa di Jawa. Sehingga penerapan ini sendiri tidak hanya menimbulkan dampak di pulau Jawa namun juga di luar pulau Jawa. *Pertama*, desa-desa yang ada di Jawa ikut mengalami kehancuran otonomi dan demokrasi lokal. Posisi kepala desa misalnya, tidak lebih hanya sebagai bentuk perpanjangan tangan pemerintahan atas beragam bentuk kebijakan pembangunan dan bukan lagi sebagai pemimpin masyarakat desa. Kedua, pudarnya kesatuan masyarakat adat di luar Jawa baik identitas, sistem sosial maupun sistem pemerintahan lokal. Kepemimpinan adat tergantikan oleh kepala desa yang dikendalikan oleh negara. Di aras lokal terjadi *dualisme* kepemimpinan, antara kepala desa dan pemimpin adat. Masyarakat lokal sendiri lebih percaya kepada pemimpin adat daripada kepala desa. Karenanya, sistem pemerintahan desa tidak dapat berjalan optimal seperti yang diharapkan negara. Kondisi inilah yang kemudian disikapi pemerintahan dengan mendekati lewat jalur pemberian jabatan dan kedudukan kepada pemimpin adat melalui jalur Golkar. Bagi mereka yang menolak dapat saja dilakukan secara paksa dan represif (Eko, 2005; Harley, 2008).

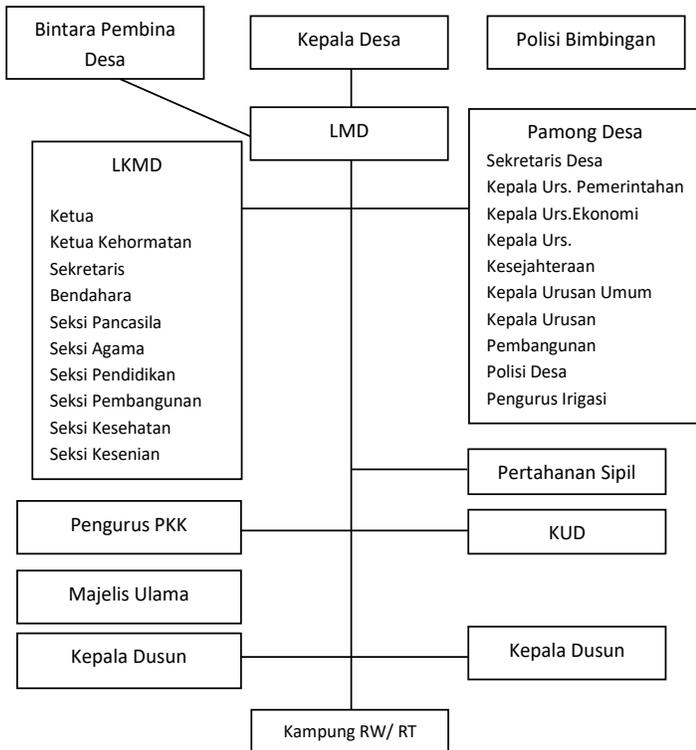
Senada dengan pandangan Antlov (2002) upaya kontrol yang dilakukan pemerintah dengan merekrut tokoh adat dan pemimpin desa sebagai pengurus organisasi sosial atau lokal buatan pemerintah dengan diberikan

akses ekonomi merupakan bentuk lain pengawasan negara atas kekuatan politik lokal yang dapat mempengaruhi kekuasaan negara atas penguasaan akses-akses sumber daya masyarakat desa. Walaupun demikian, negara tidak pernah lupa menyertakan militer untuk mengawasi dan mengontrol kekuatan-kekuatan yang ada di desa lewat Babinsa (Badan Pembina Desa), karena birokratisasi militerisme infrastruktur paling kuat menopang tatanan politik di masa Orde Baru. Dengan pola birokratisasi tersebut, peluang negara dalam wujud pengendalian dan penundukan rakyat atas semua kebijakan pembangunan yang mengatasnamakan kesejahteraan semakin terbuka.

Konsep otoriter-birokratik yang menjadi motor penggerak pembangunan politik dan ekonomi yang dilakukan semasa pemerintahan Orde Baru tidak lain, sebagai wujud dari campur tangan negara yang melibatkan modal serta militerisme sebagai bagian penting dalam mempercepat proses pembangunan ekonomi. Kestabilan politik dan pertumbuhan ekonomi menjadi jargon politik yang selalu dijadikan alat untuk melumpuhkan elemen-elemen kekuatan sosial, politik dan bahkan ekonomi di tingkat akar rumput.

Pada masa pemerintahan Orde Baru manakala negara menguasai ruang politik nasional dan daerah, posisi *gampong* hanyalah unit pemerintahan di bawah mukim yang berkedudukan di bawah kecamatan. Pranata lokal lumpuh, dan wujud *gampong* yang sebagaimana asli harus tereduksi dalam kooptasi hubungan kekuasaan negara atas masyarakat lokal. Wujud *keuchik*, atau *teungku meunasah* tidak lebih hanya simbol semata yang tidak mempunyai kekuasaan mengikat dan mempengaruhi segala kebijakan yang berhubungan dengan pengembangan *gampong*.

Aturan-aturan yang sudah diprogramkan kecamatan, menjadi sebuah keniscayaan yang harus dilaksanakan masyarakat, kendatipun sebagiannya bertentangan dengan nilai-nilai adat masyarakat setempat.



Gambar : Struktur Pemerintahan Desa Masa Orde Baru (Sumber : Antlov, 2003:78)

Menarik tentunya seperti diungkapkan Emerson (dalam Wiratmo, 1979) bahwa UU tentang pemerintahan desa merupakan wujud dari intervensi negara terhadap masyarakat desa. Konsep penyeragaman politik (*political uniform*) yang diwujudkan pemerintah terhadap masyarakat desa yang pluralistik telah membawa perubahan mendasar

dalam masyarakat disaat keberagaman adat lokal perlahan terpinggirkan. Ada beberapa ciri mendasar yang harus dipahami dari wujud desa dimasa orde baru, diantaranya :

1. Adanya pemisahan antara kelurahan dengan desa yang otonom.
2. Secara nasional pemerintah terendah di desa dipegang oleh pegawai negeri.
3. Penghapusan lembaga perwakilan masyarakat desa.
4. Pengukuhan kepala desa sebagai pusat kekuasaan.
5. Penyeragaman struktur organisasi desa.

Kondisi inilah yang kemudian menempatkan masyarakat desa menjadi *dependent society* daripada *independent society* dimana peran dan keterlibatan negara yang begitu besar dalam proses pembangunan desa. Nurcholis (2011), menyebutkan bahwa, UU pemerintahan desa cenderung menempatkan desa dan masyarakatnya berada di bawah kekuasaan kecamatan yang otomatis hak otonomi dan demokrasi desa menjadi tidak berjalan. Ini dapat ditemukan disaat desa berada dalam rangkulan masa orde baru, desa hanyalah :

1. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung yang berada di bawah kecamatan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI.

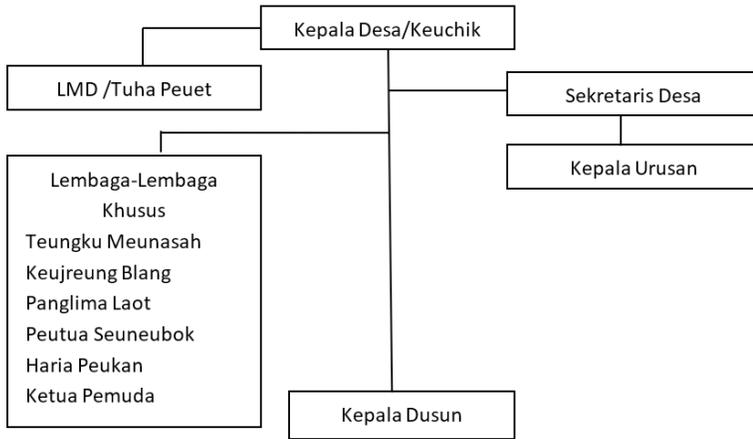
2. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan lembaga musyawarah desa.
3. Dalam menjalankan tugasnya kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari unsur staf dan unsur pelaksana (sekretaris desa dan kepala dusun).
4. Sekretaris desa memimpin sekretariat desa yang terdiri atas kepala-kepala urusan.
5. Desa bukanlah daerah otonom sebagaimana daerah otonom dalam pengertian daerah TK.I/TK.II.
6. Desa bukanlah satu satuan wilayah. Desa hanya bagian dari wilayah kecamatan.
7. Desa adalah satuan ketatanegaraan yang berkedudukan langsung di bawah kecamatan.

Konsekuensi logis dari penyeragaman pola pemerintahan ini secara tidak langsung mendesak terpinggirnya pranata-pranata sosial tradisional yang sebelumnya hidup dan berkembang dalam masyarakat. Eksistensi dari elit tradisional yang dulu dominan dalam menjamin kesejahteraan dan keadilan masyarakat lambat laun digantikan oleh peranan kepala desa. Dalam banyak kasus peranan elit adat menjadi tereduksi hanya sebatas pemersatu warga secara emosional atau karismatik. Surutnya peran elit adat pada gilirannya juga menjadi masalah terbesar dalam masyarakat manakala ikatan emosional antar warga dan aturan-aturan adat yang ada perlahan kabur. Struktur kelembagaan adat yang ada di beberapa daerah tidak lebih hanya sebagai figura dari formalisasi desa (*gampong* di Aceh). Karenanya, hukum adat, tradisi-tradisi lokal, nilai-nilai adat berbasis agama

misalnya dan juga kepercayaan lokal menjadi semakin pudar dalam keseharian masyarakat.

Tentunya tidak berlebihan dapat disebutkan bahwa desa dalam kurun waktu hampir lebih 20 tahun dinamikanya dihisap oleh kekuasaan negara, sehingga secara perlahan dan pasti roh demokrasi yang ingin dicapai hanyalah *efouria* semata yang nyata-nyata tidak menyentuh dimensi kerakyatan. Sehingga proses yang berkembang dan mendorong seluruh desa berada dalam *local state government*, yang dasarnya bukan hanya penyeragaman tetapi sekaligus sarana mengendalikan masyarakat dan desa (Kolopaking dalam Satria, 2011).

Adalah kelembagaan *gampong* yang sebenarnya merupakan sebagai sebuah sistem kelembagaan yang cukup demokratis, karena semua putusan yang menyangkut dengan sistem sosial masyarakat *gampong* tidak diputuskan sepihak oleh keuchik namun terlebih dahulu dikomunikasikan dengan *tuha peuet* dan juga *teungku meunasah*. Segala kebijakan yang diambil akan melalui proses tersebut, dan semua keputusan akan memiliki legitimasi kuat dan dianggap kebijakan bersama oleh masyarakat *gampong* manakala mekanisme seperti ini berjalan. Namun manakala pemerintahan Orde Baru masuk dengan UU No. 5 Tahun 1979 mekanisme tersebut hancur akibat penetrasi politik yang cukup kuat manakala *keuchik* menjadi penguasa tunggal di sebuah *gampong*. Hal ini sangat beralasan manakala lembaga LMD dan LKMD yang sebelumnya *tuha peuet dan tuha lapan*, diketuai langsung oleh *keuchik*. Dengan kata lain, nilai-nilai musyawarah dan mufakat yang sebelumnya menjadi warna dari sebuah kelembagaan *gampong* tergantikan oleh kebijakan penguasa di atasnya (otoritas kecamatan).



Gambar : Struktur Pemerintahan Gampong Masa Orde Baru (Sumber : Nyakpha, 2000)

Dalam konsteks Orde Baru pranata adat lokal di Aceh hanyalah sebagai aksesoris semata yang telah “dinegarakan” dan basis kulturalnya jauh sangat berbeda dengan masa-masa sebelumnya. *Teungku meunasah* misalnya, tidak lebih hanya sebatas iman shalat berjamaah ataupun mengurus memandikan jenazah bila ada warga yang meninggal tanpa bisa bersuara lagi dalam memberikan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pembangunan *gampong*. Demikian pula halnya dengan adanya sekretaris desa, yang sebelumnya tidak ada dalam struktur kelembagaan *gampong* membawa pengaruh terhadap fungsi *waki keuchik* (wakil *keuchik*) yang membantu *keuchik* dalam hal administrasi dan tugas-tugas *gampong* lainnya menjadi kabur.

Walaupun pada tahun 1990 Provinsi Daerah Istimewa Aceh melalui peraturan daerah No. 2 Tahun 1990 tentang pembinaan dan pengembangan adat istiadat di Provinsi

Daerah Istimewa Aceh ditindaklanjuti sebagai upaya untuk tetap menyangkut peran dan koordinasi tentang kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan gampong (Nyakpha, 2000). Aturan ini tentunya di atas kertas memberi ruang untuk dapat terkoordinasinya kelembagaan adat yang ada dalam masyarakat. Sehingga diharapkan wujud kelembagaan adat yang senyata dapat berperan dalam lingkup yang lebih universal menjadi harapan dari semua kalangan dengan rapuhnya pranata adat yang ada manakala diberlukannya UU No. 5 Tahun 1979 tersebut. Namun demikian, konsep penataan adat yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1990 tidak seperti yang diharapkan.

Pelembagaan UU No. 5 Tahun 1979 tidak hanya melumpuhkan struktur kelembagaan *gampong* secara menyeluruh namun juga pranata adat lokal kelembagaan *mukim* yang telah mengakar dalam masyarakat terkooptasi di bawah pemerintahan kecamatan dan desa. Perlahan keberadaan pemerintahan *mukim* tidak lagi mendapat pengakuan dari pemerintah. Dengan demikian, *mukim* tidak lagi berkedudukan sebagai unit pemerintahan dalam struktur pemerintahan di Aceh. Fungsi lembaga *imeum mukim* dalam masyarakat memegang arti penting dalam setiap penyelesaian kasus yang tidak dapat terselesaikan di tingkat *gampong*. Atau bahkan lebih jauh lagi institusi mukim berperan aktif dalam menjembatani kepentingan masyarakat *gampong*, baik terkait urusan agama, sosial, politik dan bahkan ekonomi. Dengan berlakunya undang-undang tersebut otomatis peran dan fungsi *imeum mukim* perlahan luntur dan digantikan pemerintahan kecamatan. Namun demikian pemberlakuan undang-undang tersebut tidak serta merta dapat menghapus keberadaan lembaga

mukim yang ada di Aceh. Untuk di beberapa daerah, lembaga ini beserta kelembagaan adat lainnya tetap dipertahankan oleh masyarakat, meskipun kedudukannya dalam hukum nasional menjadi melemah.

Pasca Orde Baru : Demokrasi dan Otonomi Daerah

Pasca runtuhnya era Orde Baru tahun 1998 membawa angin segar ditandai dengan adanya beberapa kecenderungan perubahan mendasar dalam kehidupan masyarakat dan bangsa baik, dalam kehidupan politik, pemerintahan, sosial, ekonomi dan budaya serta paradigma pembangunan nasional. Era reformasi telah menjadi katup pembuka bagi tuntutan keterbukaan, demokratisasi dan pembaharuan dalam semua lini pembangunan yang sebelumnya tidak sepenuhnya terlaksana secara universal di masa pemerintahan orde baru. Salah satu aspek yang paling penting dari paradigma pembangunan nasional dengan adanya pergeseran cara pandang dari orientasi pembangunan berbasis sentralistik (*top-down*) menuju ke orientasi *bottom-up* memantapkan pelaksanaan otonomi daerah.

Penetapan otonomi daerah pada masa ini sekaligus menjadi wahana bagi pelaksanaan pembangunan nasional dengan orientasi pada pemberdayaan masyarakat yang diharapkan dapat mewujudkan kemandirian dan keadilan dalam semua aspek kehidupan. Secara politis, otonomi daerah menjadi bingkai dalam upaya menjawab semua persoalan pembangunan menyangkut keadilan bersama dalam wujud menikmati pembangunan yang selama beberapa dekade tidak dapat dinikmati secara merata oleh masyarakat di beberapa daerah. Beberapa kasus yang

mencuat setelah runtuhnya orde baru ujung pangkalnya bersumber dari persoalan keadilan yang tidak merata di beberapa daerah, terutama bagi daerah-daerah yang menyumbang devisa terbesar bagi pembangunan nasional yang selama pemerintahan Orde Baru dilihat sebelah mata. Dengan demikian otonomi daerah diharapkan menjadi diagnosa yang tepat dalam memecahkan berbagai persoalan bangsa yang cukup kompleks.

Persoalan mendasar yang telah membeku begitu lama sejak masa kolonial hingga masa pemerintahan orde baru, diibaratkan sebagai sebuah bola salju yang besar dan terus menggelinding hingga runtuhnya Orde Baru. Persoalan kemiskinan, keadilan, bobroknya struktur pemerintahan dari level pusat hingga desa dan berbagai persoalan lainnya terus disuarakan oleh semua elemen masyarakat untuk dapat membebaskan diri dari belenggu sangkar besi yang menjerat masyarakat dari model kekuasaan birokratik-otoriterian semasa orde baru berkuasa. Krisis multidimensional yang terjadi di tahun 1997 menjadi bukti dari lemahnya model pendekatan *top down* dari sistem pemerintahan Orde Baru. Beragam konflik yang muncul di daerah, persoalan politik, ekonomi, sosial hingga runtuhnya budaya masyarakat adat menjadi fakta empiris rapuhnya fondasi pembangunan yang dibuat masa pemerintahan sebelumnya.

Setelah Orde Baru berakhir, wajah politik dan sistem pemerintahan mengalami perubahan yang draktis. Lewat pemerintahan B. J. Habibie (1998-1999), era reformasi yang ditandai kebangkitan demokratisasi dan desentralisasi melakukan perubahan besar atas model bangunan politik dan ekonomi yang pernah ada pada masa Orde Baru berkuasa. Salah satu gerakan politik yang dilakukan adalah

dengan menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 (pemerintahan daerah) dan UU No. 5 Tahun 1979 (pemerintahan desa) dengan UU No. 22 Tahun 1999 (tentang otonomi daerah). Selain itu pula menghapus dwi fungsi ABRI secara bertahap yang pada masa sebelumnya menjadi panglima dalam mekanisme pembangunan. Dengan dihapusnya dwi fungsi ABRI otomatis otoritas kontrol negara menjadi lemah. Paradigma militerisme yang membuat peran militer-lewat Babinsa-di level desa sangat dominan, menjadi tidak sekuat masa sebelumnya.

Dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979 membuka ruang untuk tumbuhnya semangat otonomi secara menyeluruh dalam pembangunan negara. Melalui UU ini pemerintah pusat tidak dapat lagi melakukan kontrol yang kuat atas kabupaten dan desa. Desa tidak lagi dianggap sebagai nama tunggal untuk menyebut kesatuan masyarakat hukum. Secara normatif menempatkan desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah kecamatan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kebutuhan desa. Sehingga kekuasaan masyarakat desa tidak lagi dilemahkan seperti masa sebelumnya dalam wujud *floating mass*. Dimana semua gerak kehidupan masyarakat dikendalikan secara hirarkis oleh pemerintah pusat. UU ini memberi wewenang yang cukup besar bagi kabupaten dan desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan posisinya yang otonomi membuka peluang bagi desa untuk mempunyai daya tawar politik terhadap kekuatan dan kekuasaan di luar desa, termasuk pemerintahan kabupaten (Eko, 2005; Latief, 2002).

Upaya untuk memantapkan otonomi daerah di level desa mutlak harus dilakukan mengingat desa mempunyai sejarah panjang dari wujud otonomi sendiri yang sudah pernah dikembangkan pada masa kolonial. Konsekuensi logis dari arah orientasi pembangunan desa sebagai basis otonomi daerah dipandang penting karena; (1) Desa masih merupakan bagian komunitas terbesar dari masyarakat Indonesia, baik masyarakat agraris maupun non agraris; (2) Desa masih menjadi basis organisasi administrasi pemerintahan yang efektif dan basis massa bagi gerakan politik; (3) Desa pada sebagian besar di wilayah di Indonesia masih menjadi basis pewaris norma, adat dan tradisi lokal; (4) Desa dalam beberapa segi masih menjadi sumber potensi tenaga kerja sebagai potensi pembangunan; (5) Desa dapat menjadi basis survival kehidupan yang tahan krisis dan adaptif terhadap perubahan; (6) Otonomi desa melalui otonomi daerah sebelumnya sudah pernah dilakukan di masa pemerintahan kolonial; (7) Otonomi desa harus dikaji dari perspektif historis, dari sebelumnya ada dan mengalami hambatan dan kegagalan pada awal-awal kemerdekaan (Dwipayana, 2003).

Perubahan cara pandang dari sentralisasi ke desentralisasi dan demokrasi di tingkat lokal memberi peluang bagi desa tentunya untuk dapat berpartisipasi penuh dalam pelaksanaan pembangunan. Pembangunan yang berorientasi kerakyatan *bottom up* diyakini sebagai paradigma baru dalam tata hubungan negara dan masyarakat lokal. Konsep ini tentunya akan memberi cara pandang yang berbeda dengan masa sebelumnya ketika melihat desa sebagai sebuah wilayah di dalamnya ditemukan beragam perspektif yang berbeda dari tata kehidupan masyarakat setempat bila dibandingkan dengan pola *top-down* yang

pernah bertahan cukup lama di masyarakat. Sehingga desentralisasi dalam konteks yang lebih universal diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai berbagai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi penghidupan masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.

Proses desentralisasi yang bergerak secara menyeluruh dalam semua aspek politik, ekonomi, sosial dan bahkan budaya masyarakat, sepertinya hanya memberi sisi manfaat bagi sebagian kaum elit atau kelompok/golongan. Prinsip ideal pemerintahan lokal yang otonom (*local self government*) seperti tujuan utama dari UU No. 22 Tahun 1999 ternyata berbanding terbalik dengan fakta yang berkembang di dalam masyarakat. Ada yang memandang bahwa UU tersebut sangat demokratis dan bahkan bersifat liberal. Memberikan ruang yang cukup besar bagi daerah untuk mengatur dan mengembangkan daerahnya masing-masing. Lebih baik dari UU sebelumnya di masa Orde Baru, namun ada pula yang mengatakan bahwa UU No. 22 Tahun 1999 sifatnya masih setengah hati dan menerapkan paradigma lama. Negara belum siap memberikan kewenangan penuh dan kekuasaan politik kepada pemerintahan daerah/kota dan desa. Campur tangan pemerintah atas beberapa pasal atau aturan yang dituangkan dalam UU tersebut masih menganut ideologi lama, cengkraman kekuasaan negara atas rakyat (Dwiyanto, 2003). Ini dapat dilihat dalam pasal 7 ayat (1) menyebutkan :

“Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan

keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainya”.

Transisi demokrasi dan desentralisasi tidak hanya membawa perubahan dan kemajuan dalam sistem pemerintahan pusat dan daerah, tetapi juga sekaligus menyisakan berbagai problema dari pergulatan ideologi masa dulu yang masih mengakar kuat dengan ide-ide pembaharuan. Demokrasi dan otonomi desa yang menjadi *entry point* dalam tata pemerintahan desa secara menyeluruh ternyata lebih bermuara kecederungannya ke arah rapuhnya demokrasi dan otonomi desa itu sendiri. Asas keberagaman yang menjadi ciri dari UU ini hanyalah sebatas nama. Artinya, masyarakat adat dapat mengubah nama desa kembali kepada nama aslinya, misalnya seperti *gampong* di Aceh, namun makna keragaman tidak terlihat pada kedudukan, otonomi dan pemerintahan lokal.

Peraturan-peraturan yang terkandung dalam UU tersebut masih sangat mengambang dan belum memberikan ketegasan atas kewenangan desa dalam tata kelola pemerintahan dan penguatan pranata adat lokal. Kebijakan pada aras masyarakat desa tidak sepenuhnya mengembalikan hak kekuasaan desa untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Jargon-jargon politik masa dulu di bawah payung kekuasaan *top down* ternyata masih sangat sulit untuk dilepaskan dari sebagian kelompok atau elit yang mengambil sisi keuntungan dari proyek demokrasi dan desentralisasi ini.

Bila sebelumnya, kekuasaan lokal dimonopoli oleh pihak birokrasi, ataupun militer yang notabene dikendalikan dari pusat, sekarang hadirnya keterbukaan lewat wujud

pemerintahan partai telah memberi ruang kepada elemen masyarakat dan bahkan elit lokal untuk masuk dalam lingkaran kekuasaan yang mengatasnamakan suara rakyat banyak. Politik praktis yang dimainkan demikian sangat realistis, mengingat masyarakat telah sekian lama terkukung dalam terani kekuasaan orde baru yang sangat kuat mengontrol semua aspek kebijakan dan kehidupan hingga ke level desa. Pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah di satu sisi memberi peluang yang besar bagi pemerintah daerah dan desa untuk dapat mengatur dan membangun daerahnya sendiri. Namun di sisi yang lain, isu desentralisasi juga telah mendorong munculnya kekuasaan elit baru di aras lokal yang hanya menguntungkan segelintir elit golongan/kelompok. Pada posisi inilah beban politik masyarakat desa semakin ruyam (Antlov, 2003; Eko, 2005).

Desentralisasi yang diharapkan dapat memperkuat demokrasi di tingkat lokal, ternyata malah menundukkan kembali daerah dan desa di bawah bayang-bayang kekuasaan negara. Latief (2002) menyebutkan, aspek yang menonjol dalam konsteks demokrasi desa melalui UU No. 22 Tahun 1999 adalah verbalisme. Otonomi desa secara eksplisit didefinisikan, namun dalam beberapa aturan pasal terjadi kerancuan dalam tata relasi kekuasaan pemerintahan desa. BPD (Badan Perwakilan Desa) dan kepala desa berada dalam kotak yang sama sebagai badan eksekutif, namun BPD juga berperan sebagai legislatif. Desa atau pemerintahan desa tidak lagi memiliki wewenang dalam bentuk kedaulatan atau kekuasaan, yang ada hanyalah otonomi urusan administratif pemerintahan desa. Artinya, posisi desa hanya sebatas unit administratif dari perpanjangan tangan pemerintah pusat. Draf UU tersebut memberi gambaran di mana desa hanya sebatas kewenangan dalam mengatur

urusan pemerintahan, sedangkan diluar kebijakan yang lain negara tidak ikut campur. Sekilas memang kebijakan ini mengukuhkan otonomi desa, tetapi bila mencermati relasi negara dan masyarakat, kebijakan ini sendiri menegasikan atau meniadakan eksistensi dari kedaulatan masyarakat desa.

Berangkat dari berbagai masalah yang muncul dalam pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, pemerintah pusat kembali melakukan revisi atas berbagai aturan dan kewenangan yang terdapat dalam UU tersebut. Revisi yang dilakukan menurut sebagian pengamat terkesan tergesa-gesa dan tidak aspiratif atas upaya untuk tetap mempertahankan otonomi dan demokrasi di level desa. Malahan yang muncul kemudian hari dari UU No. 32 Tahun 2004 menempatkan kembali kekuasaan negara atas desa. Isu desentralisasi yang pernah digulirkan melalui UU sebelumnya, menjadi berbanding terbalik dengan apa yang telah ada sebelumnya. Malahan yang lebih mencuat dari relasi negara dan masyarakat lokal lebih mengarah kepada isu-isu sentralisasi seperti masa pemerintahan Orde Baru. Berbagai ketentuan yang termuat dalam UU tersebut kembali menundukkan desa sebagai unit administratif semata, dan tidak lagi menjadi unit pemerintahan otonom sebagaimana mestinya (Kolopaking, 2011).

Pada dasarnya dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang memberi ruang bagi daerah untuk mengatur sendiri dari potensi daerah yang ada baik menyangkut sumber daya alam ataupun adat istiadat, posisi kelembagaan *gampong* di Aceh mulai dihidupkan kembali ruang identitas kultur masyarakat Aceh yang sebelumnya hampir 30 tahun berada di bawah tirani kekuasaan pemerintahan orde baru. Kebijakan tersebut

juga diperkuat lagi dengan adanya UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Aceh. Produk UU ini lahir tentunya tidak terlepas dari eskalasi konflik yang berkepanjangan antara pemerintah pusat dengan Gerakan Aceh Merdeka (1976-2004). Selang tidak lama setelah adanya UU No. 44 Tahun 1999 ditengah masih tingginya konflik dan ditambah dengan ketidakpuasan masyarakat dan beberapa elemen masyarakat atas realita yang berkembang dari UU sebelumnya, pemerintah kembali mensahkan UU No.18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi NAD. Namun upaya pemerintahan dalam menangani konflik dengan pemberian otonomi khusus belum serta merta dapat mengakhiri konflik. Kebijakan pemerintah yang dinilai GAM masih setengah hati dalam pelaksanaan otonomi khusus menjadi salah satu indikator dari masih bertahannya konflik di masyarakat. Selain itu pula pasca DOM yang menyisakan persoalan HAM yang tidak pernah tertuntaskan oleh pemerintah, memposisikan GAM semakin mendapat simpatik dari masyarakat.

Perjalanan panjang konflik Aceh sejak tahun 1976 hingga masa era reformasi akhirnya berakhir di meja perundingan dengan menghasilkan MoU Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 antara pemerintah dengan pihak GAM. MoU ini berisikan berbagai kewenangan bagi Aceh untuk menjalankan pemerintahan Aceh sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati. Ketentuan tersebut kemudian dituangkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Melalui beberapa UU yang telah ada inilah, upaya mengembalikan Aceh kepada jati dirinya yang merupakan keistimewaannya mulai dilakukan.

Kedudukan *gampong* misalnya, sebagai sebuah organisasi pemerintahan terendah tidak lagi berkedudukan

di bawah kecamatan, tapi saat ini kedudukannya berada di bawah *mukim*. Demikian juga pranata adat lokal lainnya yang ada dalam struktur kelembagaan *gampong* mulai kembali difungsikan lagi dengan berbagai kebijakan yang mengikatnya. Sehingga untuk dapat memaksimalkan kelembagaan *gampong* pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) pun mengesahkan dua *Qanun*, yakni *Qanun* nomor 4 tahun 2003 tentang pemerintahan mukim dan *Qanun* nomor 5 tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*. *Gampong* kemudian dilihat sebagai kesatuan masyarakat hukum dan adat dalam struktur kekuasaan terendah dan mempunyai wilayah kekuasaan sendiri serta memiliki kekayaan atau sumber pendapatan sendiri pula. Sehingga dengan adanya kedua *Qanun* tersebut diharapkan dapat mengembalikan identitas kultural masyarakat Aceh dalam tata kelola kelembagaan lokal.

Dengan sistem pemerintahan *gampong*, sistem demokrasi dari bawah (*bottom-up*) benar-benar dapat dilaksanakan. Dalam pemerintahan *gampong*, bidang eksekutif *gampong* dilaksanakan oleh *keuchik* dan *teungku/imuem meunasah* dengan urusan yang berbeda. Di *gampong*, pimpinan keagamaan itu adalah *teungku/imuem meunasah*. Namun demikian, dalam *gampong* posisi *imuem meunasah* setara dengan *keuchik* walau masing-masing memiliki urusan yang berbeda.

Kendatipun demikian, upaya untuk mengembalikan identitas kultural masyarakat Aceh seperti yang sering didengungkan *glory of the past* seperti masa kejayaan Iskandar Muda tidaklah sesederhana yang dibayangkan. Demikian pula halnya, dengan upaya memformulasikan kembali wujud *gampong* dan *mukim* dalam masyarakat Aceh tidak semudah membalik telapak tangan. Kondisi konflik

yang berkepanjangan dan sistem politik pembangunan yang terlalu lama berada dalam kungkungan birokratik-otoritarian model pemerintahan orde baru menjadi catatan tersendiri lemahnya pelaksanaan otonomi ditingkat lokal. Sehingga keberadaan *gampong* seperti yang diharapkan tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Di atas kertas dan dengan kebijakan yang ada keberadaan *gampong* hanya tampak dari kulit luarnya saja, namun dalam prakteknya masih terkesan seperti masa pemerintahan orde baru. Tidak ada yang berubah, kecuali dari identitas nama dan upaya optimalisasi pranata adat lokal sebatas pembayaran honor, bantuan *gampong* (ADG) atau memberikan pelatihan-pelatihan yang menyangkut tugas dan fungsi mereka masing-masing (Harian Serambi Indonesia, 20 Februari, 2010).

Wujud otonomi *gampong* nyatanya semakin memudar, tugas-tugas yang dilakukan perangkat *gampong* lebih bersifat administratif karena mereka diberikan honor, sehingga nilai-nilai adat yang seharusnya menjadi jati diri kelembagaan *gampong* mulai tergantikan dengan wujud kehidupan masyarakat *gampong* yang cenderung ke arah kehidupan praktis dan efisien. Identitas kultural yang seharusnya menjadi ciri khas kelembagaan *gampong* ternyata lebih banyak terlibat dalam pengelolaan struktur administratif. Nilai-nilai adat yang menjadi penyangga kelembagaan *gampong* perlahan mulai pudar. Malahan beberapa program pembangunan masih berada di bawah kekuasaan pihak kecamatan dan kurang menyentuh kebutuhan masyarakat setempat. Demikian pula halnya dengan *imuem mukim* yang keberadaannya hanya sebatas pelaksanaan adat istiadat, dan tidak dapat berperan lebih banyak dalam pembangunan. Kendatipun *gampong*

berada di bawah kekuasaan *mukim*, kebijakan-kebijakan format pembangunan *gampong* lebih banyak melibatkan pihak kecamatan. Hal ini dapat dipahami dimana transisi kekuasaan kelembagaan lokal di Aceh berada dalam distorsi dari sejarah yang panjang sejak masa kemerdekaan hingga saat ini, tidak dapat dilepaskan dari aspek kekuasaan yang memberi warna berbeda dari sistem pranata sosial dan adat dalam masyarakat Aceh.

Tabel : Posisi dan Peran Kelembagaan Gampong

Periode	Kebijakan Terhadap Gampong	Posisi dan Peran Gampong	Keterangan
Masa Kesultanan	Terkooptasi dalam struktur kerajaan	Berada di bawah kekuasaan <i>uleebalang</i> dalam struktur kerajaan	<i>Gampong</i> menjadi bagian dari struktur wilayah terendah dalam kesultanan Aceh. Berfungsi sebagai lembaga yang membantu <i>uleebalang</i>
Kolonial Belanda	Transplantasi kelembagaan	Memanfaatkan kekuasaan <i>uleebalang</i> untuk	Beberapa kebijakan Belanda dengan model

	<i>gampong</i> dalam kekuasaan kolonial	mengendalikan <i>gampong</i> . Politik Belanda membuka ruang terjadinya konflik <i>uleebalang</i> dan masyarakat <i>gampong</i>	pembangunan infrastruktur modern, dan tanam paksa terjadi perubahan sosial di aras <i>gampong</i>
Pendudukan Jepang	Menjadi Basis kekuatan Jepang dengan praktek romushanya	Politik keseimbangan antara <i>uleebalang</i> dan ulama dalam mengendalikan <i>gampong</i>	Memanfaatkan ulama untuk dapat memobilisasi masyarakat <i>gampong</i> dalam pembangunan infrastruktur
Pasca Kemerdekaan	Melemahnya peran dan fungsi <i>gampong</i>	Beberapa kebijakan pemerintah melemahkan posisi <i>gampong</i>	Fungsi dan Peran <i>gampong</i> menjadi pudar Diperkenalkannya sistem birokrasi modern
Orde Baru	Unit Terendah di bawah kecamatan	Deligitimasi struktural menyeragamkan satuan pemerintah sebagai desa dan berkedudukan di bawah kecamatan	Lumpuhnya pranata lokal dengan model pemerintahan desa. Peran dan fungsi <i>gampong</i> tergantikan oleh sistem pemerintahan desa

Pasca Orde Baru	Revitalisasi kelembagaan <i>gampong</i>	Posisi <i>gampong</i> berada di bawah kemukimam.	Mengembalikan pranata lokal yang pernah lumpuh masa orde baru. Keterlibatan kecamatan masih dominan. Revitalisasi <i>gampong</i> belum berjalan sesuai harapan masyarakat.
-----------------	---	--	--

Diolah dari beberapa sumber Tripa, 2003. Gayatri, 2008, Harley, 2008

Wajah Gampong dalam Setting Sosial

Kemukiman Lamteuba merupakan salah satu daerah yang berada dalam wilayah Kecamatan Seulimeum Kabupaten Aceh Besar. Kabupaten Aceh Besar sendiri terdiri dari 23 kecamatan, 68 mukim, dan 604 *gampong*/desa. Wilayah kecamatan yang paling luas adalah Kecamatan Seulimeum yang meliputi lebih dari 16 persen dari luas wilayah Kabupaten Aceh Besar. Sedangkan untuk wilayah paling kecil yaitu Kecamatan Krueng Barona Jaya yang luasnya hanya 0,3 persen dari luas Kabupaten Aceh Besar (Aceh Besar Dalam Angka 2011).

Kemukimam Lamteuba sendiri, terdiri dari 8 *gampong* meliputi : Pulo, Lamteuba Droe, Meurah, Lampantee, Lambada, Blang Tingkeum, Lam Apeng, dan Ateuk. Dengan *setting* wilayah yang berada di kaki gunung Seulawah,

kemukimam Lamteuba merupakan salah satu wilayah andalan di Kabupaten Aceh Besar dalam bidang pertanian dan perkebunan. Hal ini cukup beralasan mengingat sebagian besar wilayah ini masih dikelilingi hutan lebat dengan iklim geografis yang relatif sejuk menjadikan wilayah ini sebagai motor penggerak sektor perkebunan dan pertanian. Tingkat curah hujan 2.50 mm dengan topografi elevasi 500 m diatas permukaan laut, menjadikan daerah ini sangat cocok sebagai lahan perkebunan dan pertanian.

Menurut penuturan salah seorang tokoh masyarakat wilayah gampong Lamteuba Droë khususnya pada mulanya adalah sebuah danau yang besar yang terletak di kaki gunung *Seulawah Agam*, danau tersebut kemudian dibelah menjadi dua bagian oleh ulama Aceh yang terkenal dengan nama "Putromeurehom". Belahan pertama dari danau itu diberi nama Kuta Cot Puteng, seiring dengan pergantian waktu lama kelamaan danau tersebut menjadi dangkal dan menjadi daratan yang pada saat ini menjadi lokasi perkebunan masyarakat, sedangkan yang disebelah barat pada saat bersamaan belum menggering, dan oleh ulama yang lainnya yang bersama Tuan Ta Hasan, dibuatlah sebuah lubang (sumur) dengan Lam Tabai, yang kemudian danau tersebut mengering dan menjadi sebuah gampong yang bernama gampong dan yang di lubangi dengan Lam Teubai tersebut menjadi sumur, yang sampai saat ini masih ada dan di jadikan sebagai tempat pemandian kaum perempuan, yang dikenal dengan nama Mon Tuan Ta Hasan. Sebutan Lam Teubai lama kelamaan berubah menjadi Lamteuba, dan untuk kata Droë merupakan penunjuk gampong yang digabung di dalam kemukiman yaitu Kemukiman Lamteuba.

penduduk 5001 jiwa yang sebagian besar mata pencaharian terkonsentrasi di bidang pertanian dan perkebunan menjadikan wilayah ini sebagai salah satu lumbung pertanian di wilayah Kabupaten Aceh Besar (BPS Kab. Aceh Besar, 2010). Potensi wilayah yang berada di kaki gunung Seulawah dengan kemudahan sumber mata air yang memadai sangat mendukung keberadaan wilayah ini sebagai area pertanian di wilayah Aceh Besar.

Berjarak 62 Km dari pusat Kota Banda Aceh, kemukiman Lamteuba dapat ditempuh melalui dua jalur, rute pertama dari Kota Banda Aceh ke Seulimeum berjarak 42 Km dan selanjutnya Seulimeum ke Lamteuba \pm 20 Km. Rute selanjutnya bisa melalui Krueng Raya ke Lamteuba berjarak 16 Km. Kedua rute ini bisa ditempuh dengan jalan darat. Untuk sampai ke wilayah kemukiman Lamteuba akan melewati Kemukiman Lamkabeu dimana jarak rumah penduduk satu dengan lainnya sangat berjauhan. Selain melewati hutan lebat, dengan beberapa ruas jalan yang belum teraspal, dan ditambah kondisi jalan melewati daerah perbukitan, menjadikan daerah ini sewaktu masa konflik masuk dalam daerah rawan konflik. Hal ini bisa dimaklumi karena sulitnya akses masyarakat luar menuju ke daerah Lamteuba menjadi salah satu areal yang digunakan GAM wilayah Aceh Besar dulunya sebagai areal persembunyian dan basis gerilya sewaktu masa konflik berlangsung.

Kendatipun demikian kondisi ini perlahan banyak berubah sesudah pasca konflik tentunya, karena bila sampai di daerah pusat kegiatan masyarakat di kemukiman Lamteuba, tepatnya di *gampong* Lambada dengan mudah akan terlihat area militer di perbukitan ke arah Kemukiman Lampanah yang berjarak \pm 7 Km² dari *gampong* Lambada. Apabila melintasi ruas jalan ke daerah Kemukiman

Lamteuba kadang-kadang akan berpapasan dengan mobil aparat militer yang keluar dan masuk menuju *gampong* Lampanah.

Memasuki daerah kemukiman Lamteuba maka yang akan terlihat adalah keasrian dari pematang sawah yang luas ditambah lagi dengan terlihatnya area hutan lebat di sekitar gunung Seulawah. Di kanan kiri jalan *gampong* akan bisa disaksikan lahan perkarangan masyarakat yang masih luas, yang ditanami dengan beberapa pohon pisang di depan rumah dan juga pohon kelapa yang hampir ada di setiap perkarangan rumah masyarakat. Struktur tanah pengunungan yang subur sangat membantu masyarakat untuk bercocok tanam di lahan pertanian dan perkebunan yang dapat dijangkau dengan mengendarai motor menuju ke lahan perkebunan. Mudahnya akses aliran air di sekitar persawahan yang berasal dari pengunungan Seulawah menjadi salah satu faktor daerah ini sebagai pemasok terbanyak hasil panen, seperti jagung, sayur mayur ke pasar Seulimeum.

Suasana kehidupan masyarakat ketika pertama kali memasuki *gampong* Lamteuba akan terlihat dari beberapa warung kecil terbuat dari kayu dan ada juga yang permanen berada di pinggir jalan menuju ke arah Kemukiman Lampanah merupakan tempat berkumpulnya para orang tua dan juga anak muda untuk meminum secangkir kopi sebelum atau sesudah mereka melakukan aktifitas di sawah atau berkebun. Kegiatan ini menjadi pemandangan rutin yang akan selalu ditemui manakala sampai *gampong* Lamteuba. Letak warungnya yang tidak jauh dari Masjid Kemukiman Lamteuba sangat memudahkan akses para penduduk untuk berkumpul atau membicarakan beragam persoalan yang menyangkut

masalah pekerjaan, persoalan di *gampong* hingga ke ranah politik. Hal ini tentunya tidak hanya ditemui di *gampong* Lamteuba, namun hampir semua wilayah di Aceh warung kopi dijadikan sebagai wahana berkumpulnya para orang tua dan anak-anak muda membicarakan beragam persoalan, baik berhubungan dengan aktivitas pekerjaan hingga persoalan politik tentunya. Pemandangan ini tentunya bukan hal yang baru para orang tua atau anak muda di daerah perkampungan Aceh banyak yang menghabiskan waktunya di warung kopi. Sehingga bila kita memasuki ke daerah-daerah *gampong* di Aceh, akan terlihat bagaimana mudahnya menemui orang untuk diajak mengobrol atau ada sesuatu kepentingan dapat ditemui dengan mudah di warung kopi dibandingkan di rumahnya. Hal yang sama juga peneliti lakukan banyak menghabiskan waktu diskusi yang berhubungan dengan tema-tema penelitian di warung kopi atau ke rumah dan di Masjid. Kondisi yang santai dan tidak formal sangat mempermudah hubungan komunikasi *face to face* selama studi lapangan ini dilakukan terlebih lagi bila duduk beberapa jam di warung kopi.

Bergerak ke arah utara menuju ke *gampong* Ateuk akan terlihat pusat kegiatan pasar tradisional yang bila setiap hari sabtu diselenggarakan *haria peukan* (pasar mingguan). Kegiatan tersebut berlangsung pada pagi dan berakhir pada sore hari. Beragam kebutuhan sehari-hari tentunya diperjual belikan oleh para pedagang yang kebanyakan berasal dari luar *gampong* Lamteuba tepatnya dari daerah Kabupaten Pidie. Dengan kegiatannya yang khas, fungsi *haria peukan* tumbuh dan berkembang mempunyai berbagai fungsi. Selain fungsi ekonomi, juga mempunyai fungsi sosial lainnya seperti pertukaran informasi, rekreasi, interaksi sosial, serta fungsi pemerintahan.

Strategisnya posisi gampong Lambada sebagai tempat aktivitas ekonomi masyarakat menjadikan wilayah ini lebih pesat perkembangan dan pertumbuhan beragam kegiatan ekonomi masyarakat, bila dibandingkan dengan gampong-gampong lain yang ada dalam wilayah Kemukiman Lamteuba. Secara geografis memang posisi letak satu gampong dengan gampong lainnya dapat dikatakan berdekatan satu sama lainnya. Dengan jarak $\pm 1,5$ km misalnya, dari gampong Lambada akan terlihat gampong Ateuk dimana di wilayah ini terdapat *dayah* tradisional Darul Naqli sebagai pusat pendidikan agama di wilayah Kemukiman Lamteuba. Keberadaan dayah yang telah berdiri cukup lama oleh masyarakat setempat menjadi sarana bagi anak-anak mereka untuk mengenyam pendidikan agama di dayah, terutama bagi mereka yang kurang mampu menyekolahkan anak mereka ke sekolah formal. Proses timbal balik dan pertukaran informasi antara masyarakat dengan santri dayah bisa terlihat manakala kegiatan shalat Jumat diselenggarakan, pesan-pesan moral lewat kutbah Jumat biasanya disampaikan oleh para *teungku* dan santri Dayah Darul Naqli.



Masih minimnya sarana dan prasarana pelayanan publik seperti sekolah, puskesmas menjadi kendala utama yang ditemui di Kemukiman Lamteuba. Hal ini tentunya berbanding terbalik dengan ritme aktivitas ekonomi masyarakat dalam bidang pertanian dan perkebunan sebagai sentral pertumbuhan ekonomi pasar di Kecamatan Seulimeum khususnya dan kemukiman Lamteuba umumnya. Kondisi yang sama pula manakala aktivitas pelayanan publik yang berhubungan dengan *gampong*, akan lebih mudah di temui para perangkat *gampong* di rumahnya dibandingkan di kantor desa. Belum tersedianya sarana dan prasarana kantor desa dan minimnya akses pelayanan publik menjadi salah satu kendala dari dinamika pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat secara menyeluruh di kawasan Lamteuba.

Melalui beragam program pembangunan terpadu yang dicanangkan Pemda setempat, secara bertahap pembangunan pertanian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya dipusatkan pada tanaman pangan, namun juga mulai dikembangkan tanaman industri sebagai pengganti tanaman ganja yang sebelumnya dengan mudah ditemui di daerah ini. Hal ini dapat dipahami kondisi geografis serta terisolirnya dari pusat kota Kabupaten memudahkan sebagian masyarakat untuk mengembangkan tanaman ganja. Namun melalui percepatan pembangunan terpadu, secara bertahap masyarakat mulai mengembangkan tanaman industri diantara areal tanaman pangan.

Hampir semua penduduk *gampong* yang berada dalam kemukiman Lamteuba terkonsentrasi di sektor pertanian/perkebunan. Lamteuba Droë yang menjadi pusat kegiatan di kemukiman Lamteuba menjadi wilayah yang terbanyak penduduknya berprofesi sebagai petani/perkebunan.

Hamparan sawah yang terbentang luas di wilayah ini ditambah dengan letaknya yang strategis sebagai pusat kegiatan masyarakat di sekitar kemukiman Lamteuba menjadikan daerah ini menjadi sentral pengembangan bidang pertanian khususnya dan perkebunan umumnya. Berbeda dengan daerah lainnya, semisal daerah Pulo yang letaknya agak jauh dari akses pusat pasar dan juga luas areal yang hanya 14.01 Km² jumlah penduduk yang memilih menjadi petani/perkebunan tidak sebanyak dibandingkan dari wilayah lainnya. Demikian pula hanya dengan profesi lain, wiraswasta menjadi pilihan kedua terbanyak setelah petani/berkebun. Ini terlihat banyaknya beberapa warung atau toko yang dijumpai di daerah ini. Sedangkan yang menjadi profesi PNS di daerah ini sangat sedikit. Hal ini dapat dipahami, kurangnya sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan atau lainnya menjadi indikator dari akses masyarakat dalam upaya peningkatan kesejahteraan keluarga.

Sistem kemasyarakatan yang berbasis pada nilai-nilai ajaran agama Islam menjadi pemandangan yang lazim ditemui dalam tata kehidupan masyarakat. Menutup aurat misalnya, dikalangan perempuan tidak hanya dilakukan bilamana mereka keluar rumah, namun juga dilakukan disaat mereka turun ke sawah. Demikian pula halnya dengan pihak laki-laki menjelang hari Jumat mereka berbondong-bondong menuju ke masjid untuk melaksanakan shalat jumat. Masjid dan *meunasah* bagi masyarakat Lamteuba tidak hanya menjadi pusat kegiatan peribadatan. Namun juga menjadi pusat penyelesaian berbagai masalah yang menyangkut kehidupan sosial kemasyarakatan. Demikian pula halnya dengan sistem demokrasi yang berkembang di masyarakat yang terlihat

pada saat pemilihan *keuchik* pada awal tahun 2014 yang lalu yang dilakukan di meunasah diikuti oleh semua masyarakat di wilayah Lambada Kemukiman Lamteuba sebagai wujud dari terselenggaranya sistem demokrasi yang bersumber dari *battom up* sebagai perwujudan tingginya nilai-nilai demokrasi di level masyarakat *gampong*.



Gambar. Suasana Perhitungan Suara Pemilihan *Keuchik*

Selain itu, segala putusan yang menyangkut bidang sosial maupun keagamaan diputuskan secara musyawarah dan mufakat yang melibatkan semua unsur masyarakat. Kegiatan gotong royong misalnya, yang dilakukan pada tahun 2010 yang lalu dalam rangka rehab dan pelebaran jalan sepanjang 40 Km, dari Lamteuba-Seulimum 20 Km, dan Lamteuba-Krueng Raya 14 km, Lamteuba-Lampanah 16 Km, dilakukan secara bersama-sama yang tidak hanya melibatkan pihak kecamatan namun juga oleh pihak Muspika dan TNI. Kegiatan ini dilakukan setelah melakukan musyawarah dan mufakat, setelah berkoordinasi dengan

pihak Pemda Kabupaten Aceh Besar. Hal ini dilakukan mengingat telah sekian lama jalan yang ada belum mendapat perhatian dari pihak pemerintah Kabupaten setempat. Kendatipun beberapa tahun terakhir beberapa ruas jalan mengalami kerusakan yang cukup berarti, ini disebabkan banyaknya mobil truk yang mengambil tanah, maupun kayu dari pengunungan Lamteuba. Bahkan banyak yang mensinyalir kegiatan illegal longing menjadi penyebab rusaknya beberapa ruas jalan menuju Lamteuba. Dan hal ini sendiri sekarang menjadi perhatian serius dari masyarakat maupun pihak pemerintah kabupaten setempat.

Hal yang sama juga diputuskan secara musyawarah dan mufakat yang bertempat di masjid kemukiman Lamteuba menyangkut pemeliharaan dan pelepasan binatang ternak. Musyawarah dilakukan untuk menyatukan pendapat tentang pembuatan pagar bagi warga masyarakat yang mempunyai binatang ternak agar ternak mereka tidak memasuki areal perumahan TNI yang berada di Kemukiman Lampanah. Musyawarah yang melibatkan semua unsur masyarakat, pihak kecamatan serta TNI adalah bentuk nyata dari kuatnya pemahaman nilai-nilai lokal masyarakat dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang menyangkut kehidupan bersama.

Kehidupan sosial berbasisi kekerabatan dan nilai-nilai kebersamaan yang ada dalam masyarakat tidak hanya terlihat dalam aspek keagamaan semisal hayatan ke tempat orang meninggal, atau kegiatan lainnya, namun juga terlihat dari tradisi yang masih dipegang kuat oleh masyarakat adalah kegiatan *meugle* (pergi ke gunung) atau bisa juga disebutkan kegiatan yang dilakukan pada musim awal kemarau dengan melakukan penebangan hutan (*teumeubang*) dan pembabatan (*ceumeucah*) yang tujuannya

untuk membuka lahan baru dalam upaya peningkatan kesejahteraan ekonomi. Kegiatan ini dilakukan oleh kaum laki-laki dengan sistem timbal balik. Artinya, bila mana ada kelompok yang ingin membuka lahan baru, maka kelompok yang lain akan membantunya.

Berbeda tentunya dengan Kemukiman Lamteuba yang berada di daerah perbukitan dan pengunungan, sedangkan *gampong* Mon Ikeun merupakan salah *gampong* yang berada dalam wilayah Kecamatan Lhoknga yang letak geografisnya berada di daerah pantai. Kecamatan Lhoknga sendiri yang luas arealnya 98.95 Km² dengan jumlah penduduk 14.874 jiwa terdiri dari 4 kemukiman dan 28 *gampong*. Diantarnya kemukiman Lhoknga, Kueh, Lam Lhom dan Lampu'uk. Untuk Kemukiman Lhoknga yang luasnya area 18.25 Km² terdiri dari 4 *gampong*, Mon Ikeun (4.25 Km²), Weu Raya (4.70 Km²), Lamkreut (4.80 Km²) dan Lampaya (4.50 Km²). Untuk jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di kemukiman Lhoknga dapat dilihat pada Tabel 4.6. (BPS Kabupaten Aceh Besar, 2010)

Berjarak \pm 17 Km² dari pusat Kota Banda Aceh, *gampong* Mon Ikeun merupakan salah wilayah yang terkena imbas bencana Tsunami pada Desember tahun 2004 yang lalu. Bencana Tsunami yang terjadi pada tahun 2004 tersebut secara tidak langsung telah merubah kondisi geografis daerah ini yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan dan berdagang. Letak *gampong* yang berdekatan dengan garis pantai Lhoknga menjadi salah satu faktor sebagian masyarakat berprofesi sebagai nelayan dan berdagang atau berjualan di sekitar pantai Lhoknga. Aktivitas masyarakat berangkat ke laut dan menarik *pukat* menjadi pemandangan rutin dalam keseharian masyarakat. Ketergantungan sebagai nelayan

dalam upaya mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga menjadikan wilayah ini daerah yang dulu cukup banyak mendapat respon dari pihak asing dengan diberikannya bantuan boat atau perahu agar para masyarakat dapat kembali ke melaut.

Pantai Lhoknga yang berjarak 300 meter dari pabrik PT. Semen Andalas, merupakan salah satu pantai yang ada di wilayah pesisir Kabupaten Aceh Besar yang banyak dikunjungi oleh para wisatawan lokal maupun mancanegara. Dengan struktur garis pantai yang landai dan pasir putih yang terhampar luas menjadikan pantai ini sebagai pilihan sebagian masyarakat untuk berlibur pada hari minggu atau manakala memasuki musim liburan sekolah. Banyaknya para masyarakat yang berkunjung ke pantai Lhoknga dimanfaatkan oleh sebagian warga masyarakat Mon Ikeun dan sekitarnya untuk berjualan dan membuka warung-warung kecil sebagai mata pencaharian tambahan dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga.

Sekitar 500 meter dari bibir pantai Lhoknga akan terlihat bangunan Masjid yang dibangun atas sumbangan masyarakat Palembang yang sebelumnya harus porak-poranda diterjang gelombang Tsunami di tahun 2004. Masjid yang diberi nama “Masjid Palembang Darussalam” berdiri di atas tanah 500 M2 kini menjadi ciri khas di wilayah Lhoknga dengan model arsitektur bangunan tradisional China. Keindahan masjid ini sendiri tentunya memberi warna tersendiri bagi masyarakat Lhoknga dan wisatawan lokal atau mancanegara yang berkunjung untuk menikmati keindahan pantai Lhoknga.

Gampong Mon Ikeun yang terletak tidak jauh dari bibir pantai perlahan dan dinamis mengalami pertumbuhan

yang cukup signifikan pasca rekontruksi dan rehabilitas dari bencana Tsunami beberapa tahun yang lalu. Hal ini ditandai dari dinamika penambahan penduduk yang sebelumnya hanya beberapa persentase penduduk asli yang tinggal dan selamat dari bencana tsunami perlahan mengalami pertumbuhan dengan banyaknya para pendatang dari luar wilayah Banda Aceh yang menetap dan telah menjadi penduduk Lhoknga. Signifikannya penambahan penduduk yang datang dari luar wilayah Lhoknga tentunya tidak terlepas dari program percepatan pembangunan yang digusung pemerintah daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di segala bidang.

Pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat terlihat dengan ritme dinamika masyarakat yang bergerak secara dinamis seirama dengan sarana dan prasarana penunjang yang ada memberi kesan yang berbeda sebelum masa rehabilitasi dan rekontruksi pasca bencana Tsunami tahun 2004 yang lalu. Jejeran bangunan toko permanen di beberapa ruas jalan menuju pantai Lhoknga dan hiruk pikuk masyarakat melakukan transaksi jual beli di pasar tradisional yang letaknya \pm 700 meter dari gampong Mon Ikeun, menjadi bukti dimana masyarakat secara perlahan telah bangkit dari trauma bencana Tsunami dan kembali beraktivitas seperti biasanya.

Memasuki *Gampong* Mon Ikeun beberapa meter ke arah barat, akan terlihat hamparan lapangan golf bertaraf nasional yang pada awalnya lebih diperuntukan bagi para karyawan PT. Semen Andalas dan para wisatawan yang berkunjung ke Lhoknga. Lapangan golf ini sendiri banyak mengalami perubahan dan perbaikan. Tidak hanya itu juga, dengan adanya lapangan golf yang di buka kembali bagi masyarakat umum memberi manfaat tersendiri bagi

masyarakat Kemukiman Lhoknga selain terserapnya lapangan kerja bagi para pemuda setempat dan juga dimanfaatkan sebagian masyarakat untuk berjualan di sekitar lapangan golf.

Kondisi tanah yang berpasir di wilayah Lhoknga menjadi lahan baru dengan mulai dikembangkannya pusat pembibitan dan pengembangan buah naga. Tanaman ini baru dikembangkan di Kecamatan Lhoknga, yang sebelumnya belum pernah dikenal dan dikembangkan secara produktif. Namun, sejak 2 tahun terakhir meningkatnya permintaan pasar dari buah naga ini, banyak area kosong di sekitar wilayah Lhoknga mulai dimanfaatkan masyarakat mengembangkan pohon naga. Karenanya, bila berjalan ± 400 meter ke arah Masjid Kemukiman Lampu'uk akan terlihat lahan kosong yang dimanfaatkan ditanami pohon naga. Kendatipun demikian tidak semua masyarakat memanfaatkan lahan kosong untuk ditanami pohon naga. Ini sangat terkait dengan luas lahan yang dipunyai oleh masyarakat setempat. Biasanya lahan yang ditanami pohon ini merupakan tanah yang sudah dibeli oleh masyarakat di sekitar wilayah Lhoknga atau di luar wilayah ini yang selanjutnya dimanfaatkan untuk membudidayakan pohon naga. Terlebih lagi pasca tsunami banyak diantara para masyarakat yang menjual murah tanahnya dan juga rumah bantuan dari pihak donor ataupun pemerintah.

Pasca rehabilitasi dan rekontruksi yang dilakukan pemerintah daerah memberi ruang bagi masyarakat untuk memanfaatkan kembali area wilayah di Kemukiman Lhoknga, termasuk di daerah Mon Ikeun untuk mengembangkan kembali sektor pertanian dan non pertanian dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat setempat. Penggunaan lahan tersebut secara terpadu

dilakukan dengan melibatkan berbagai elemen dan pihak terkait dalam rangka memajukan ekonomi masyarakat pasca Tsunami beberapa tahun yang lalu.

Proses rekontruksi dan rehabilitas yang dilakukan berbagai pihak sangat membantu mempercepat proses pemulihan ekonomi masyarakat serta upaya pertumbuhan industri batu bara sebagai bahan dasar semen yang sebelumnya sudah pernah ada. Mencermati perkembangan industri semen tersebut pemerintah daerah secara bertahap melakukan rehabilitasi hutan rakyat sebagai tindak lanjut dari tinggi pencemaran debu dan udara yang ada di wilayah Mon Ikeun. Ini dapat dilihat dari berkembangnya proyek PT. Lafarge Cement Indonesia (PT. LCI) yang mengembangkan proyek batu bara sebagai bahan baku semen. Hal ini dilakukan dengan memasang rambu-rambu yang melarang pemotongan pohon di area masyarakat yang berdekatan dengan pabrik batu bara tersebut.



Gambar. Rambu yang melarang memotong pohon di tanah masyarakat

Kehidupan keagamaan dengan simbol-simbol Islam kultural yang menyatu dalam masyarakat Mon Ikeun menjadi pemandangan umum dari perilaku dan tindakan keseharian mereka. Cara berpakaian kaum perempuan yang menutup aurat baik di luar rumah atau di saat mereka berbelanja ke pasar misalnya, menjadi tatanan nilai dari wujud penegakan syariat Islam dalam semua aspek kehidupan. Simbol-simbol ini secara nyata melembaga sebagai sebuah kesadaran untuk terus membumikan syariat Islam di tengah tatanan bermasyarakat. Sosialisasi ini juga terlihat manakala memasuki objek wisata pantai Lhoknga tertulis berbagai pesan dan peringatan yang dipasang oleh masyarakat dan juga pihak aparat untuk mematuhi bila berkunjung atau berlibur di pantai Lhoknga. “Dilarang Duduk Berdua Bila Bukan Muhrim” atau “Jauhi Maksiat” terlihat jelas di beberapa sudut warung-warung kecil yang ada di sepanjang pantai Lhoknga. Kendatipun beberapa tulisan sudah agak mulai kusam, namun masyarakat dan bersama aparat Wilayatul Hisabah (WH) atau yang lebih dikenal polisi syariat, tidak bosan-bosannya melakukan razia bagi mereka yang melanggar syariat terutama di hari minggu yang banyak dikunjungi oleh para muda mudi untuk berlibur ke pantai Lhoknga.

Hubungan sosial yang erat dari sistem kerjasama antar para nelayan juga masih dapat dijumpai di wilayah ini, bagaimana para nelayan melakukan kegiatan *tarek pukat* yang dilakukan tidak hanya oleh para nelayan namun juga dibantu oleh warga sekitar yang ikut membantu para nelayan dan biasanya bagi para warga sekitar akan diberikan berupa ikan hasil tangkapan dari kegiatan *tarek pukat* tersebut. Tradisi ini merupakan salah satu bentuk hubungan sosial yang terbangun sejak lama sebagai ikatan

solidaritas diantara para nelayan dan warga sekitar dalam wujud kegiatan *tarek pukat*.

Ikatan sosial yang masih bisa juga ditemui adalah kegiatan *khanduri laot*, yang memang pada beberapa dekade sudah agak mulai jarang dilakukan. Kegiatan *khanduri* ini merupakan bentuk dari ikatan komunikasi sosial yang terbangun diantara para nelayan dalam upaya memperkuat solidaritas diantara para nelayan dan sekaligus mempertahankan nilai-nilai adat yang ada dalam kehidupan nelayan. Tradisi ini dilakukan sebagai wujud Selain itu *khanduri laot* juga merupakan media bagi para *panglima laot* untuk memperkuat hubungan komunikasi dengan para nelayan dan sekaligus sebagai wadah dalam upaya membantu berbagai masalah yang muncul diantara para nelayan.



Gambar Kegiatan *tarek pukat* para nelayan

Kehidupan beragama terlihat semarak bila azan dikumandangkan, terutama menjelang shalat magrib dan saat shalat jum'at dilakukan. Masyarakat akan menutup toko dan warungnya untuk berbondong-bondong ke *meunasah* dan masjid untuk melaksanakan shalat berjamaah. Demikian pula halnya dengan kegiatan pengajian rutin yang melibatkan para orang tua dan juga anak-anak menjadi kegiatan rutin yang masih dilakukan saat ini terlebih lagi kondisi damai pasca konflik sangat mendukung dilakukan pada malam hari. Sehingga bila dibandingkan dengan masa konflik, iklim keberagaman tidaklah semarak seperti saat ini. Kegiatan dakwah dalam bentuk ceramah menjambut *Maulud* Nabi yang diselenggarakan pada malam hari misalnya mulai dipadati masyarakat luas biarpun berakhir menjelang tengah malam yang sebelumnya tidak pernah dilakukan pada malam hari ketika masa konflik berlangsung.

BAB III

QANUN EKSISTENSI KELEMBAGAAN GAMPONG

Gampong Dalam Bingkai Qanun

Melalui Undang-Undang Otonomi Khusus No. 18 Tahun 2001, pemerintah Aceh melakukan penataan kembali struktur lembaga *mukim* dan *gampong*. Perubahan ini diikuti oleh disahkannya *Qanun* No. 4 Tahun 2003 tentang mukim dan *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*. Dengan adanya *Qanun* tersebut, *gampong* merupakan organisasi pemerintahan terendah yang berada di bawah *mukim* dalam struktur organisasi pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kelembagaan *gampong* mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat dan meningkatkan pelaksanaan syari'at Islam.

Dalam *Qanun* Kabupaten Aceh Besar No. 8 Tahun 2004 tentang pemerintahan *gampong* yang merupakan penjabaran dari *Qanun* No. 5 Tahun 2003, menyebutkan *gampong* sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi terendah dan langsung berada di *mukim* yang mempunyai wilayah tertentu, dipimpin oleh *keuchik* serta

berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Pada pasal 4 disebutkan *gampong* mempunyai fungsi, *pertama* penyelenggaraan pemerintah, baik berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan urusan tugas pembantuan serta segala urusan pemerintahan lainnya yang berada di *gampong*; *kedua*, pelaksana pembangunan, baik pembangunan fisik dan pelestarian lingkungan hidup maupun pembangunan mental spiritual di *gampong*; *ketiga*, pembinaan kemasyarakatan di bidang pendidikan, peradatan, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban masyarakat *gampong*; *keempat*, peningkatan pelaksanaan syariat Islam; *kelima*, peningkatan percepatan pelayanan kepada masyarakat; *keenam*, penyelesaian persengketaan hukum dalam hal adanya persengketaan-persengketaan atau perkara-perkara adat dan adat istiadat di *gampong*. Dengan melihat keenam fungsi tersebut secara garis besar dapat disederhanakan bahwa, *gampong* berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan, pelaksana pembangunan dan peningkatan kesejahteraan serta mewujudkan pelayanan publik.

Sebuah *gampong* dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan persyaratan yang ditentukan sesuai kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Persyaratan menjadi sebuah *gampong* antara lain harus adanya; masyarakat, memiliki pemerintahan, ada wilayah, ada *keuchik* sebagai pemimpin *gampong*, serta mempunyai aturan hukum yang disepakati bersama. Sebagai sebuah institusi, *gampong* mempunyai susunan pemerintahan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dalam hal penyelenggara pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan tersebut tidak lepas dari peran dan posisi strategis yang ada pada sebuah *gampong*; pertama, *gampong*

dapat melakukan kebijakan dalam hal masalah hukum baik hukum publik, perdata maupun hukum adat; kedua, *gampong* memiliki harta kekayaan yang dapat dituntut dan menuntut di pengadilan; ketiga, *gampong* sebagai perwujudan dari sistem demokrasi dengan dibentuknya *tuha peut* sebagai lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta mengawasi jalannya pemerintahan *gampong*; keempat, dapat membentuk lembaga kemasyarakatan sesuai kebutuhan sebagai mitra pemerintahan *gampong*; kelima, memiliki sumber daya pembiayaan baik dari pemerintah pusat, kabupaten/kota, swadaya masyarakat serta sumber kekayaan *gampong*; keenam, *gampong* berwenang menyelesaikan sengketa maupun perkara adat yang ada di masyarakat.

Pasal 42 Qanun No. 5 tahun 2003 tentang *gampong* menyebutkan, sumber pendapatan *gampong* meliputi; hasil usaha *gampong*; hasil kekayaan *gampong*; hasil swadaya dan partisipasi; hasil gotong royong masyarakat; zakat; dan lain-lain pendapatan *gampong* yang sah. Dan juga bantuan dari pihak pemerintah kabupaten atau kota yang meliputi; perolehan pajak dan restribusi kabupaten atau kota, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan dari pihak pemerintah atasan, sumbangan dari pihak ke tiga serta pinjaman *gampong*.

Pembentukan *gampong* dapat terjadi akibat dari adanya pemekaran dari *gampong* yang sudah ada, atau *gampong* dengan kondisi sosial budaya dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebuah *gampong* dapat dihapus atau digabung dengan *gampong* lainnya. Pembentukan, penggabungan, pemekaran dan penghapusan *gampong* ditetapkan dengan Qanun kabupaten/kota. Sebagaimana Qanun Kabupaten Aceh Besar No. 6 Tahun 2008 tentang

penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan kelurahan sudah tidak sesuai lagi dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat, karenanya sistem pemerintahan kelurahan dikembalikan pada sistem pemerintahan *gampong* sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Aceh. Tujuan dari penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* diharapkan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi *gampong*. Hal ini sesuai juga dengan ketentuan pasal 267 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang menjelaskan tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam wilayah Provinsi Aceh.

Dalam sebuah *gampong* dibentuk pemerintahan *gampong* yang terdiri dari *keuchik*, *teungku meunasah*, *tuha peut gampong* beserta perangkat *gampong* lainnya yang berperan sebagai penyelenggara pemerintahan *gampong*. Perangkat *gampong* meliputi sekretariat *gampong*, kepala dusun/kepala *jurong/julee sago* serta unsur perangkat *gampong* yang lain dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan *gampong* sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk posisi sekretaris *gampong* diangkat oleh bupati dari unsur pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat. Pengangkatan sekretaris *gampong* dari unsur pegawai negeri sipil sebagai aktor yang berperan dalam menjalankan proses manajemen dan administrasi sistem pemerintahan *gampong*. Ada sisi positif dan juga kekurangannya manakala sekretaris *gampong* atau desa berstatus pegawai negeri sipil. Bila sekretaris *gampong* dari pegawai negeri sipil sudah pasti memiliki kepastian

kedudukan kepegawaian, penghasilan serta karier sehingga dapat memotivasi untuk berprestasi.

Sebagai aktor penggerak dalam bidang manajemen dan administrasi *gampong* atau desa dan sebagai perantara kebijakan perubahan yang datang dari pemerintah supradesa. Namun di sisi yang lain, dapat menimbulkan kecemburuan di kalangan aparat lembaga *gampong*/desa bila tidak memiliki sumber keuangan yang dapat digunakan untuk memberikan honor bagi aparat lainnya. Berpeluang rawan manipulasi dalam proses pengisian jabatan sekretaris dan dapat menimbulkan konflik diantara aparat lainnya. Intervensi dari pemerintah atas lembaga *gampong*/desa menjadi lebih besar melalui tangan-tangan sekretaris *gampong*/desa. Membuka ruang berkembangnya konflik otoritas dan kewenangan yang ada diantara sekretaris dengan pemimpin *gampong*/desa terkait pembagian peran.

Untuk terintegrasinya nilai-nilai adat dan hukum adat dalam tata struktur kelembagaan *gampong* secara menyeluruh, melalui *Qanun gampong* dibentuk *reusam gampong* sebagai alat mekanisme terselenggaranya kehidupan adat istiadat dalam semua aspek kehidupan masyarakat *gampong*. Pasal 1 *Qanun gampong* menyebutkan; “*reusam gampong* atau nama lain adalah aturan-aturan, petunjuk-petunjuk, adat istiadat yang ditetapkan oleh *keuchik* setelah mendapat persetujuan *tuha peuet gampong*”. Dalam penjelasannya ayat 2 pasal 53 disebutkan :

“*Reusam Gampong* statusnya sama dengan *Qanun Provinsi* atau *Qanun Kabupaten* atau *Qanun Kota*, yaitu untuk mengatur hal-hal yang bersifat pokok, mengatur dan mengikat serta membebani warga *Gampong* dan oleh karenanya harus ditetapkan

bersama dengan persetujuan *Tuha Peuet Gampong*".

Reusam merupakan bagian dari peraturan adat atau sesuatu yang meringkai hukum adat yang bertujuan untuk mengatur terselenggaranya kehidupan atas nilai-nilai adat yang telah disepakati oleh masyarakat secara menyeluruh. *Reusam* berfungsi memperkuat terselenggaranya kehidupan adat istiadat dan pelaksanaan syariat Islam dalam masyarakat *gampong* serta mewujudkan terselenggaranya nilai-nilai demokrasi di tengah masyarakat. Adanya *reusam* dalam masyarakat sebagai penunjuk arah dari tata pergaulan dan hubungan yang berkembang dalam masyarakat. Manakala aturan yang telah disepakati dan dilanggar maka akan berlaku sanksi adat yang ditentukan oleh *peutua gampong* (tokoh masyarakat) dan aparat *gampong* lainnya.

Berdasarkan wawancara dengan tokoh masyarakat setempat, istilah *reusam gampong* mulai diperkenalkan kembali sejak lahirnya UUPA pasca MoU Helsinki pada tahun 2005 yang lalu, yang sebelumnya tidak ada istilah *reusam*, kendatipun aturan-aturan *gampong* telah ada dalam masyarakat ketika istilah *reusam* dituangkan dalam *Qanun gampong*. Aturan-aturan yang ada bisa menyangkut tentang adat bertamu, adat ketika ada yang meninggal ataupun adat membuka warung menjelang shalat jumat yang semuanya diatur dan disepakati oleh semua warga masyarakat. Manakala aturan-aturan tersebut dilanggar akan berpengaruh pada tata hubungan antar warga yang ada dalam sebuah *gampong*. Dalam wilayah *gampong* Lamteuba misalnya, manakala ada anggota masyarakat yang meninggal diharuskan para pemilik warung atau kedai harus menutup sementara warung/kedai sebelum

selesai penyelenggaraan takzih jenazah. Kedai atau warung boleh dibuka kembali setelah selesai acara penguburan jenazah. Hal ini memang telah disepakati bersama dan telah berjalan lama di *gampong*.

Aturan-aturan yang tersusun dalam sebuah *gampong* menjadi alat untuk menciptakan tatanan masyarakat yang harmonis dan *equilibrium* dalam sebuah *gampong*. Karenanya ketika *reusam* merupakan adat yang disebut kemudian adat *reusam* dituangkan dalam *Qanun gampong* tidak lain menjadi legitimasi struktural maupun kultural eksistensi pelaksanaan nilai-nilai adat dalam tata kelembagaan *gampong*. Seperti sering disebutkan, *kiwing ateung beuneung peuteupat*, *kiwing ureung adat peuteupat* (bila pematang sawah tidak lurus diluruskan dengan tali/benang, bila orang tidak ada aturan, adat sebagai alatnya).

Adat *reusam* sifatnya bertingkat-tingkat, ada yang sifatnya sederhana dan ada yang lebih kompleks serta ada yang sesuai untuk kelompok masyarakat biasa dan adat pula yang hanya cocok untuk kelompok kaum bangsawan. Pemahaman bertingkat dari adat *reusam* sangat berkaitan dengan kedudukan *reusam* sebagai isi dari adat Aceh. Sebagai suatu kebiasaan dalam perilaku masyarakat setempat, maka *reusam* belum tentu telah memiliki peraturan pelaksana (*Qanun*) yang dapat dipedomani, apalagi memiliki dasar hukum yang kuat yang selanjutnya baru dapat disebut sebagai adat yang menjadi cermin kehidupan masyarakat *gampong*.

Qanun dan Arah Identitas Gampong

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, *Qanun* diistilahkan dengan nama kanun yang artinya adalah

undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah. Sedangkan menurut kamus Bahasa Arab, *Qanun* adalah: undang-undang, kebiasaan atau adat. Dengan demikian *Qanun* adalah suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah. Dalam masyarakat Aceh sendiri, istilah *Qanun* diamanatkan sebagai suatu aturan hukum atau suatu penamaan atas kegiatan adat yang telah menjadi bagian masyarakat dan berisikan aturan-aturan syariat yang telah beradaptasi menjadi adat sebuah komunitas masyarakat.

Pada dasarnya, keberadaan *Qanun* dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia merupakan bentuk pengakuan pemerintah terhadap realitas hukum di daerah. Otonomi khusus merupakan payung bagi keberadaan *Qanun* di Aceh dalam percaturan Perundang-Undangan Indonesia. Bahkan Konstitusi mengamanatkan bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dari aspek historis hubungan negara dan masyarakat dalam sistem bermasyarakat dan bernegara.

Istilah *Qanun* sendiri mulai diperkenalkan pada UU No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi NAD dan juga dipergunakan pada UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Hal ini dapat dilihat berdasarkan ketentuan pasal 98 ayat 4 disebutkan, ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, wewenang, hak dan kewajiban lembaga adat, pemberdayaan adat dan adat istiadat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, 2 dan 3 diatur dengan *Qanun* Aceh. *Qanun* adalah peraturan daerah (Perda) Provinsi Aceh yang dapat mengenyampingkan peraturan perundangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogat lex generalis*

dan Mahkamah Agung berwenang menguji materi terhadap sebuah *Qanun*. *Qanun* Provinsi NAD adalah perda sebagai pelaksanaan UU di wilayah Provinsi Aceh dalam penyelenggaraan otonomi khusus. Dengan kata lain *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Sedangkan dibawahnya disebutkan dengan *Qanun* kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh. *Qanun* No. 5 Tahun 2003 , *Qanun* No. 4 Tahun 2003 atau *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat masuk dalam kategori *Qanun* Aceh. Sedangkan misalnya dengan *Qanun* No. 6 Tahun 2008 yang disahkan Kabupaten Aceh Besar tentang penghapusan kelurahan dan pembentukan *gampong* dalam wilayah Kabupeten Aceh besar, disebut dengan *Qanun* Kabupaten/kota. *Qanun* Aceh merupakan aturan-aturan yang disusun secara lebih umum dan dijabarkan dalam *Qanun* Kabupaten yang lebih khusus atas pemahaman *Qanun* yang ada.

Anggriani (2011) menjelaskan, *Qanun* dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Aceh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah lainnya, dimana mendapat kekhususan dalam hal menjalankan syariat Islam. Karenanya dalam pembuatan *Qanun* di dibedakan dalam dua bagian, yaitu: (1) *Qanun* yang memuat kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pemerintahan secara umum (untuk selanjutnya disebut *Qanun* Umum), dalam artian sama dengan perda lainnya

di Indonesia dan, (2) *Qanun* yang berisi kebijakan-kebijakan penyelenggaraan pemerintahan secara khusus (untuk selanjutnya disebut *Qanun Khusus*) yang diberikan kepada provinsi Aceh.

Kendatipun demikian, istilah *Qanun* sendiri dipahami secara beragam. Dalam artian *Qanun* ada yang menyebutkan *Qanun Aceh*, *Qanun Kabupetan/kota* maupun *Qanun* di level *gampong* sendiri. Pada satu sisi membahas tentang isi *Qanun* secara keseluruhan, sedangkan yang lain hanya terfokus pada level *Qanun*. Isi *Qanun* membahas mengenai berbagai hal yang terkait dengan *gampong*. Sedangkan level *Qanun*, *Qanun gampong* misalnya, akan membahas pada level *gampong* saja. *Qanun gampong* ini akan lebih banyak membahas tentang adat silaturrahi, adat berjualan di *gampong*, atau juga tentang kegiatan sosial. *Qanun gampong* yang dibuat khusus oleh *keuchik* bersama *ureung tuha gampong* sebagai manifestasi dari penjabaran atas *Qanun gampong* yang telah ada.

Qanun gampong dapat dikatakan sebagai aturan-aturan *gampong* yang dibuat dan disepakati bersama oleh para masyarakat *gampong*. Tentunya bagi seseorang yang melanggar aturan tersebut dapat dikenakan sanksi atas pelanggaran yang telah dilakukan. Namun demikian juga ada sebagian *gampong* menyebutnya dengan *reusam gampong* yang mengatur semua aturan-aturan yang berlaku di *gampong*. Bila memasuki beberapa *gampong* yang ada di wilayah Aceh akan tertulis misalnya, *reusam gampong* : tamu wajib melapor 1x24 jam. Atau juga *reusam gampong*, dilarang membuka toko atau warung pada saat ada orang meninggal dalam *gampong*, dan dapat dibuka kembali bila telah selesai proses penguburan atas orang yang meninggal atau tidak boleh mengantar dan menjemput bagi kaum

pria/perempuan bila bukan muhrim. Sama halnya manakala masuk dalam wilayah Kemukiman Lamteuba, akan tertulis slogan yang terdapat di sekitar masjid, dilarang menggunakan pakai yang tidak Islami dalam kemukiman Lamteuba. Ataupun bila melintas masuk ke kemukiman Lhoknga gampong Mon Ikeun di Kecamatan Lhoknga akan ditemukan berbagai aturan atau *reusam gampong* menyangkut penegakkan syariat Islam.

Peraturan yang telah disepakati bersama tersebut merupakan pilar utama untuk tetap terbangunnya sistem sosial dalam sebuah komunitas *gampong*. Aturan-aturan ini semua tentunya memberi pengaruh yang cukup kuat dalam mempertahankan sistem sosial masyarakat *gampong*. Kebijakan otonomi khusus dan UUPA tentunya telah memberi ruang bagi wacana formasi sosial masyarakat *gampong*, yang tidak hanya menyentuh aspek formalitas eksistensi kelembagaan, tetapi juga aspek esensial kehidupan masyarakat *gampong*. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam penjelasan umum *Qanun gampong* No. 5 Tahun 2003, bahwa :

Bahwa berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Propinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, kedudukan *gampong* sebagai organisasi pemerintahan terendah tidak lagi langsung berada dibawah kecamatan, tetapi telah mengalami perubahan yaitu berada langsung dibawah *mukim*. Dengan adanya perubahan kedudukan tersebut, serta sesuai dengan sifat kekhususan hak otonomi yang diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, maka diperlukan adanya penataan kembali kedudukan, fungsi dan kewenangan *gampong*,

baik dalam penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya maupun upaya-upaya penguatan struktur organisasi/kelembagaan, sehingga diharapkan mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, disamping mampu pula melaksanakan “empat keistimewaan” pada tingkat *gampong* sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Salah satu program yang dilaksanakan pemerintah kabupaten/kota adalah menata kembali sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat untuk mendorong penguatan politik, ekonomi, dan sosial budaya di aras *gampong*. Penguatan pemerintahan dan pembangunan ekonomi masyarakat menjadi tujuan utama dalam upaya pembangunan *gampong*. Tidak bisa dipungkiri, bahwa peranan pemerintah propinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan memegang peranan penting dalam menuju kemandirian *gampong*. Hal ini diwujudkan dengan regulasi/*Qanun* dari propinsi dan kabupaten/kota yang mendukung kemajuan *gampong*. Seperti misalnya, yang dinyatakan salah seorang anggota DPRK Kota Banda Aceh yang dirilis salah satu koran lokal (Serambi Indonesia, 3 April 2012) menyebutkan, *Qanun* atau peraturan *gampong* akan menjadi dasar hukum dalam mengatur tatanan sosial masyarakat di masing-masing *gampong*.

Reusam atau *Qanun gampong* merupakan amanah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang juga mengatur tentang

pemerintahan *gampong*. Selain amanah UUPA, *reusam* tersebut merupakan amanah *Qanun* tentang aturan yang telah disahkan legislatif yang substansinya tergantung keinginan masyarakat. Apa saja yang ingin diatur silakan dimasukkan dalam *reusam* tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional. Sedangkan pihak pemerintah Kabupaten/kota akan memfasilitasi pemerintahan *gampong* dalam menyusun *reusam* tersebut hingga pengesahannya oleh eksekutif. Hal ini semata-mata agar setiap pemerintahan *gampong* memiliki peraturan sendiri yang mengatur tatanan sosial sesuai dengan kondisi kultur dan sistem sosial masyarakat setempat.

Penguatan pemerintahan *gampong* melalui *Qanun* merupakan upaya dari proses revitalisasi *gampong* sebagai basis pembangunan yang tidak hanya pada aspek kelembagaan namun juga bidang ekonomi, politik maupun budaya. *Qanun gampong* yang memuat 72 pasal di dalamnya merincikan tentang wewenang, kedudukan, tata hubungan antar lembaga, fungsi dan peran perangkat lembaga *gampong* hingga pengelolaan keuangan *gampong*, disebut-sebut sebagai lokomotif dari arah kemajuan sebuah *gampong*. Artinya, bila kelembagaan *gampong* dan masyarakat mampu menginterpretasikan secara optimal dari *Qanun* yang ada akan sangat memungkinkan mewujudkan kemandirian *gampong*. Selain itu *Qanun* diharapkan mampu mengangkat kembali elektabilitas kelembagaan adat yang sebelumnya terpinggirkan dengan kebijakan negara atas pemerintahan masyarakat lokal. Namun demikian juga sebaliknya, ketika *Qanun* hanya menjadi alat alih kekuasaan atas penguasaan sumber daya *gampong*, maka sangat memungkinkan potensi konflik dalam masyarakat menjadi terbuka lebar.

Kewenangan yang diberikan pemerintahan

Kabupaten/kota terhadap pemerintahan *gampong* atas upaya implementasi *Qanun gampong* merupakan salah satu program utama yang dilakukan dalam upaya memaksimalkan potensi sumber daya *gampong* dan mewujudkan optimalisasi pemerintahan *gampong* sesuai dengan visi dan misi yang ada dalam *Qanun gampong*. Program ini merupakan program utama yang terus dilakukan oleh pemerintah daerah dan juga LSM mengingat *gampong* menjadi penggerak utama pembangunan Aceh ke depan. Berbagai program yang digulirkan terkait erat dengan pencapaian peningkatan sumber daya *gampong* secara keseluruhan, baik aspek ekonomi, politik maupun budaya. Dari sisi budaya misalnya, dilaksanakan berbagai training atau pelatihan yang terkait dengan pemerintahan *gampong* dari program pengelolaan keuangan *gampong* secara produktif hingga menyangkut peran dan fungsi perangkat lembaga adat yang ada di *gampong*. Mengingat besarnya anggaran yang dikucurkan ke *gampong* dalam bentuk alokasi dana *gampong* (ADG) yang setiap tahunnya meningkat, memerlukan proyeksi yang tepat yang harus dikelola oleh pemerintahan *gampong* secara profesional dan bermanfaat bagi pembangunan *gampong*.

Bantuan tersebut diberikan sebagai salah satu bagian penting untuk menggerakkan kelembagaan *gampong* menjadi lebih efektif. Ini tentunya cukup beralasan bila membandingkan dengan beberapa periode sebelumnya, berbagai program pembangunan *gampong* tidak dapat dilaksanakan secara optimal baik terkendala faktor konflik ataupun masih minimnya jumlah bantuan dana yang ada. Pelaksanaan semua program ini tentunya akan sangat terikat dengan aspek sumber daya pemerintahan *gampong* yang telah direvitalisasi kembali melalui *Qanun* No. 5

Tahun 2003.

Melalui *Qanun* tersebut diharapkan peran dan fungsi dari kelembagaan *gampong* dapat berperan aktif dan bersinergi satu sama lainnya dalam proses pembangunan *gampong*. Bila perangkat *gampong* yang ada tidak mampu mengoptimalkan peran dan fungsinya yang telah direvitalisasi dengan *Qanun gampong*, tentunya akan memberi pengaruh terhadap lemahnya sumber daya *gampong* baik secara politik, ekonomi maupun budaya. Dalam kaidah hukum adat Aceh disebutkan, terdapat lembaga yang bersifat umum dan juga lembaga yang bersifat pelayanan kepada masyarakat luas (Munir, 2003; Nyak Pha, 2000). Lembaga yang bersifat umum adalah kelembagaan *gampong* dan *mukim*. Sedangkan lembaga pelayanan masyarakat dapat terdiri dari *keujreun blang*, *panglima laot*, *haria peukan*, *panglima uteun*, ataupun *peutua seuneubok*. Lembaga ini berkedudukan dan berfungsi sebagai penyelenggara kehidupan adat, dan semua lembaga yang ada merupakan sebagai sebuah bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan dan bersifat otonom.

Relasi kekuasaan diantara perangkat adat yang ada dalam lembaga *gampong* menjadi poin penting dalam melihat dinamika kelembagaan *gampong* secara universal di bawah payung *Qanun gampong*. Artinya, cukup beralasan bila beberapa literatur secara kritis melihat sisi lain dari *Qanun gampong* baik dalam konteks penguatan kelembagaan *gampong* ataupun persoalan penyebaran kekuasaan atas terbukanya sumber daya yang ada melalui program kembali ke *gampong*. Konsekuensi ini memberi pemahaman bahwa persoalan program kembali ke *gampong* seperti yang diinginkan dalam *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tidak serta merta menempatkan posisinya pada esensialitas model *gampong*

masa dulu seperti yang sering diinginkan oleh masyarakat, namun juga masih menyisakan berbagai persoalan terkait aspek kewenangan, hak, serta kewajiban atau relasi antar aktor dalam struktur pemerintahan *gampong*. Hal ini dapat dicermati dari kenyataan yang ada manakala masih banyak persoalan yang mencuat menyangkut realisasi *Qanun gampong* dalam tata kelembagaan *gampong*.

kendatipun *Qanun gampong* sudah berjalan sejak disahkan pada tahun 2003 hingga saat ini. Masih belum seragamannya pemahaman *Qanun* yang dipahami oleh para aparat kelembagaan *gampong* dan pensosialisasian *Qanun* yang tidak kontinuitas dilakukan pihak pemerintahan kabupaten/kota menjadi persoalan yang sering muncul dikalangan para aparat *gampong* bila meminta informasi yang detail hubungan antara adanya *Qanun* dengan aspek tata kelola kelembagaan *gampong*. Hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa, hampir sebagian besar aparat lembaga *gampong* belum mengetahui benar dari isi *Qanun* itu sendiri. Artinya, aktifitas yang dilakukan dari peran yang melekat padanya lebih merupakan rentetan proses dari apa yang telah berkembang sebelumnya, dan tidak sepenuhnya bersandar pada konstektualisasi *Qanun*. Sebagian besar pandangan yang diberikan informal mengkrucut pada isu yang sama bahwa peran yang dilakukan sesuai dengan kewenangan yang ada tidak terkait dengan butiran-butiran pasal yang ada dalam *Qanun*, namun kewenangan yang ada lebih didasarkan pada turunan tugas turun temurun yang telah ada sebelum adanya *Qanun*. Terlebih lagi pemerintah kabupaten/kota belum secara maksimal melakukan pensosialisasian *Qanun* secara menyeluruh menyangkut kewenangan, pembagian peran hingga masalah tata kelola keuangan *gampong*.

Regulasi Qanun Gampong Diantara Undang-Undang Pemerintahan Desa

Sejarah regulasi (peraturan) tentang pemerintahan *gampong* dan *mukim* sebenarnya telah dimulai sejak masa pemerintahan kesultanan Aceh berkuasa hingga masa pasca pemerintahan Orde Baru. Pada masa kesultanan Iskandar Muda misalnya telah ada *Adat Meukuta Alam* yang mengatur tentang kelembagaan adat yang ada dalam masyarakat Aceh. Pada masa kolonial Belanda pada tahun 1937 telah ada pengakuan terhadap keberadaan lembaga mukim. Demikian pula di masa pendudukan Jepang pada tahun 1942-1945 di Aceh telah diakui adanya pemerintahan *mukim* dan *gampong* yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan Jepang. Dari sistem regulasi yang telah ada sebelumnya terlihat bahwa *mukim* dan *gampong* memiliki alur sejarah dan identitas sendiri dari kultur masyarakat Aceh yang menyatu kuat dalam kedua lembaga tersebut.

Memasuki pemerintahan Orde Baru regulasi dalam tata pemerintahan *gampong* dan mukim mengalami perubahan yang cukup radikal dengan disahkannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Melalui UU ini semua pranata adat lokal yang ada di Indonesia diseragamkan di bawah sistem hirarkhi birokratisasi pemerintahan desa. Otomatis melalui UU ini menghapus semua UU yang pernah ada sebelumnya. Perubahan tersebut memberi dampak yang cukup besar dari atas model pemerintahan *gampong* dan mukim untuk masuk dalam tata pemerintahan modern yang diinginkan oleh negara.

Secara sosiologis argumentasi sebuah desa harusnya dipahami sebagai sebuah unit yang cukup kompleks yang tentunya mempunyai rasionalitas sendiri dan berkembang

berdasarkan kebutuhan yang bersifat kompleks dengan ciri karakteristiknya masing-masing. Penggolongan desa menjadi maju, transisi, tradisional atau terbelakang merupakan salah bentuk produktifitas dan terjebak dalam konsep hitungan ekonomis. Sebuah desa meski sudah dikategorikan desa terbelakang dengan akses jalan yang minim, tetap saja memiliki rasionalitasnya sendiri yang didasarkan atas budaya masyarakat setempat. Manakala Negara kemudian memaksakan sebuah desa di bawah wujud keragaman yang universal dan holistik disanalah identitas pranata adat desa secara tidak langsung pudar.

Eko (2005) menyebutkan ada beberapa poin penting keterkaitan hak-hak nilai lokal yang pudar di desa dengan berbagai peraturan Undang-Undang yang ada sekarang tentang desa, *pertama*, desa kehilangan sumber daya alam. Dahulu biasa semua masyarakat desa mengambil sumber daya alam secukupnya. Sekarang setelah semua sumber daya alam diambil-alih oleh negara, tidak boleh lagi mengambil dengan mudah sumber daya alam tanpa seijin negara. *Kedua*, soal struktur kekuasaan pemerintahan tingkat lokal yang hilang. Sebelumnya, masing-masing desa memiliki struktur yang sangat lokal, yaitu adat-istiadat. Pemerintah pusat mengubahnya dengan struktur modern yang seragam. Hasilnya, struktur desa itu tidak dapat berjalan secara maksimal. *Ketiga*, kepemimpinan. Pemimpin seharusnya dipegang oleh orang yang sangat berwibawa, legitimit, dan dihargai karena dia betul-betul melindungi dan memperhatikan rakyat. Dulu, ada istilah pemimpin itu dicari oleh rakyat. Sebaliknya, sekarang calon pemimpin justru yang mencari calon pendukung atau rakyat. *Keempat*, semua masyarakat memiliki tradisi peradilan komunitas atau peradilan adat yang sesuai dengan adat istiadat.

Semua masalah diselesaikan di tingkat lokal. Saat peradilan adat masih berjalan banyak hal yang bisa diputuskan di peradilan lokal tanpa dibawa ke pihak kepolisian atau kejaksaan, sehingga berbagai konflik dalam masyarakat penyelesaiannya dilakukan secara damai di tingkat desa.

Pasca Orde Baru beberapa aturan legal formal yang disahkan negara sebagai bentuk jawaban atas berbagai persoalan politik, ekonomi, sosial maupun budaya memaksa pemerintah pusat merevisi beberapa produk undang-undang sebelumnya yang terkait dengan pemerintahan daerah maupun pemerintahan desa. Pada tingkat pemerintahan lokal Aceh sendiri disahkannya beberapa aturan hukum sebagai tindak lanjut dari konflik yang berkepanjangan sejak era orde lama hingga pasca Orde Baru.

Produk hukum yang disahkan tersebut mulai dari UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, UU No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi Provinsi NAD dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. UU No. 18 Tahun 2001 kemudian dijabarkan secara lebih detil dalam bentuk *Qanun* No. 4 Tahun 2003 tentang pemerintahan *mukim* dan *Qanun* No. 5 tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*. Dalam *Qanun* tersebut disebutkan *gampong* atau nama lain (bila di daerah Gayo di sebut kampung) adalah suatu wilayah yang dipimpin oleh *keuchik* atau nama lain yang merupakan kesatuan masyarakat yang berada di bawah mukim dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Bila membandingkan dengan UU sebelumnya, ada lompatan yang cukup besar dilakukan dengan adanya

Qanun tersebut, selain identitas *gampong* diakui bagian dari kultur masyarakat Aceh, posisi *gampong* berada di bawah mukim dan mempunyai wewenang, dan peran lembaga adat secara jelas. Penguatan lembaga adat yang ada kemudian juga dikuatkan lagi dengan keluarnya *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat. Dalam *Qanun* tersebut lebih banyak memuat tentang fungsi dan peran dari aparat kelembagaan adat yang ada dalam masyarakat Aceh. Dari tugas seorang *keuchik* hingga pada peran dari Majelis Adat Aceh (MAA) yang membantu *Wali Nanggroe* dalam membina dan mengkoordinir lembaga-lembaga adat yang telah ada. Kendatipun demikian dalam prakteknya belum secara optimal mampu mendorong fungsi dan peran kelembagaan *gampong* dan juga mukim dalam upaya mewujudkan identitas *gampong* dan *mukim* seperti yang ada dalam kedua *Qanun* tersebut.

Tabel Lembaga Adat dalam *Qanun* No. 10 Tahun 2008

No	Lembaga	Kewenangan
1.	Majelis Adat Aceh (MAA)	Majelis penyelenggara kehidupan adat di Aceh yang struktur kelembagaannya sampai tingkat <i>gampong</i>
2.	<i>Imeum Mukim</i>	Kepala pemerintahan <i>mukim</i>
3.	<i>Imeum Chik</i>	<i>Imeum</i> masjid pada tingkat <i>mukim</i> orang yang memimpin kegiatan-kegiatan masyarakat di <i>mukim</i> yang berkaitan dengan bidang agama Islam dan pelaksanaan syari'at Islam

4.	<i>Keuchik</i>	Merupakan kepala persekutuan masyarakat adat <i>gampong</i> yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan <i>gampong</i> , melestarikan adat istiadat dan hukum adat, serta menjaga keamanan, kerukunan, ketentraman dan ketertiban masyarakat
5.	<i>Tuha Peut</i>	Unsur pemerintahan <i>gampong</i> yang berfungsi sebagai badan permusyawaratan <i>gampong</i>
6.	<i>Tuha Lapan</i>	Lembaga adat pada tingkat <i>mukim</i> dan <i>gampong</i> yang berfungsi membantu <i>imeum mukim</i> dan <i>keuchik</i>
7.	<i>Imeum Meunasah</i>	Orang yang memimpin kegiatankegiatan masyarakat di <i>gampong</i> yang berkenaan dengan bidang agama Islam, pelaksanaan dan penegakan syari'at Islam
8.	<i>Keujruen Blang</i>	Orang yang memimpin dan mengatur kegiatan di bidang usaha persawahan
9.	<i>Panglima laot</i>	Orang yang memimpin dan mengatur adat istiadat di bidang pesisir dan kelautan
10.	<i>Peutua Seuneubok</i>	Orang yang memimpin dan mengatur ketentuan adat tentang pembukaan dan penggunaan lahan untuk perladangan/perkebunan
11.	<i>Haria Peukan</i>	Orang yang mengatur ketentuan adat tentang tata pasar, ketertiban, keamanan, dan kebersihan pasar serta melaksanakan tugas-tugas perbantuan

12.	<i>Syahbanda</i>	Orang yang memimpin dan mengatur-ketentuan adat tentang tambatan kapal/perahu, lalu lintas keluar dan masuk kapal/perahu di laut, danau dan sungai yang tidak dikelola oleh Pemerintah
13.	<i>Pawang Glee dan/atau Pawang Uteun</i>	Orang yang memimpin dan mengatur adat-istiadat yang berkenaan dengan pengelolaan dan pelestarian lingkungan hutan

Menyangkut realitas tersebut, Ahmad (2012) mensinyalir biarpun telah ada *Qanun* yang ingin menghidupkan kembali 13 lembaga adat yang sudah pernah ada sebelumnya, tetapi semua tugas dan fungsinya hanya *cut and paste* tanpa adanya suatu review terhadap sejarah naratif dari lembaga tersebut, terutama masalah otoritas, tanggung jawab dan demarkasi (pemisahan) kekuasaan di dalam masyarakat Aceh. Artinya, tidak semua elemen yang disebutkan pada Tabel 5.1. tersebut dapat dilihat dalam struktur kelembagaan gampong yang ada saat ini. Ada beberapa lembaga adat seperti *Peutua Seuneubok*, *Syahbanda*, *Haria Peukan* ataupun *Pawang Glee dan/atau Pawang Uteun* tidak mudah lagi dijumpai dalam struktur kelembagaan gampong. Hal dapat dipahami mengingat proses modernisasi yang berkembang di masyarakat, dan lemahnya sumber daya manusia serta perhatian pemerintah daerah yang masih kurang menjadi salah satu faktor mendasar tergerusnya beberapa lembaga adat yang ada, kendatipun selalu dituangkan dalam *Qanun gampong*.

Bilamana membuka kembali lembaran UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh menyebutkan dengan jelas bahwa, masyarakat *gampong* terdiri dari unit-

unit keluarga dan individu yang menyatu dalam satu sistem interaksi budaya adat *meunasah* (*gampong*) dengan proses nilai-nilai syariat dari masjid (*mukim*). Hubungan timbal balik antara keduanya mengandung filosofi yang cukup kuat antara *adat ngon hukum lage zat ngon sifeut*. *Meunasah* dan masjid menjadi pondasi dasar dari budaya Aceh. Bila keduanya hilang otomatis wujud *gampong* dan *mukim* juga akan punah. Hubungan-hubungan yang mengikat keduanya secara tekstual mengandung makna bahwa internalisasi kedudukan *mukim* dan *gampong* sangat penting dalam masyarakat Aceh. Secara konstektual, persoalan legitimasi hukum formal dan juga aspek politik menjadi isu tersendiri dari masih lemahnya wujud *gampong* dan *mukim* yang ada sekarang ini.

Mengacu kepada adanya produk hukum format bersifat umum UU No. 32 Tahun 2004 serta PP No. 72 Tahun 2005 dan hukum formal bersifat khusus UU No. 11 Tahun 2006 yang terjabarkan dalam *Qanun* No. 4 Tahun 2003 dan *Qanun* No. 5 Tahun 2003 menjadi persoalan tersendiri seperti yang ditegaskan Eko (2007), bahwa pengaturan *gampong* dan *mukim* seharusnya mengacu kepada UU No. 32 Tahun 2004, bukan kepada UUPA. Karena *gampong* juga diposisikan sebagai desa bila melihat UU No. 32 Tahun 2004 dan juga PP No. 72 Tahun 2005. Posisi tentunya akan memberi potensi munculnya bias dari kewenangan yang ada atas *gampong* dan *mukim* dalam sistem pemerintahan negara. Namun, hal tersebut dapat dikombinasikan dengan melihat kedua sisi UU yang ada baik secara umum atau secara khusus.

Dengan mencermati perbedaan esensial yang termaktub dalam ketiga aturan formal tersebut, baik UU yang sifatnya lebih universal maupun yang ada dalam

Qanun gampong dan *mukim* yang lebih khusus. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak memuat tentang kepemilikan tanah ulayat, tidak menerangkan harta kekayaan sendiri, tidak adanya lembaga musyawarah adat, dan juga tidak memuat tentang syariat Islam. Berbeda tentunya dengan aturan-aturan yang tertuangkan dalam kedua *Qanun* yang telah ada selama ini. Esensial dari muatan yang ingin diperkuat dalam *Qanun gampong* dan *mukim* menunjukkan bagaimana wujud identitas masyarakat Aceh yang terikat dengan agama dan adat harus menjadi cerminan sebagai pondasi dasar dalam sistem pemerintahan di Aceh. Baik yang sudah pernah ada pada masa pasca kemerdekaan hingga pada Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Kedua makna tersebut, adat dan agama selalu mengiringi dalam semua proses kebijakan yang termuat dalam UU yang telah ada. Adat dan agama menjadi pondasi dasar yang dipertaruhkan secara politik, ekonomi, sosial maupun budaya sebagai manifestasi budaya lokal yang telah ada sejak masa kesultanan Aceh. Sama artinya ketika masa pemerintahan Soekarno memobilisasi massa dengan menggunakan makna adat menjadi argumen politik yang dipergunakan dalam rangka menjelaskan konsep sebuah bangsa. Hal yang sama juga dilakukan oleh Hatta manakala mengemukakan akar demokrasi Indonesia terwujud dalam keseharian adat masyarakat Minangkabau. Namun ironisnya sementara adat dianggap bagian penting dalam perdebatan politik antara tahun 1945-1950an dan diakui dalam UUD 1945 dengan menghargai bentuk keragaman adat yang di daerah, tetapi disisi yang lain pemerintah pusat di sekitar 1950-an malah menghapus semua peradilan adat yang ada di daerah dan menggantikannya dengan sistem peradilan sipil (Davidson, 2010).

Gerakan politik mengembalikan identitas adat dan keragaman budaya kembali mendapat perhatian pemerintah melalui UU No. 22 Tahun 1999. Undang-undang ini memberi wewenang kepada kabupaten dan mencantumkan desa harus tetap menjadi bagian dari sistem peraturan hukum nasional, tetapi juga menyatakan desa dapat memasukkan sistem adat dalam pemerintahan dan regulasi desa. Dengan UU tersebut penguatan kelembagaan adat yang pernah ada dalam masyarakat merupakan tindak balik atas revitalisasi identitas kultur adat yang sebelumnya sempat terpinggirkan masa Orde Baru.

Isu otonomi daerah memberi ruang bagi daerah untuk melaksanakan berbagai program pembangunan termasuk aspek kebudayaan masyarakat setempat. Melalui UU inipula yang kemudian melahikan beberapa UU lain di Aceh khususnya dari UU No. 44 Tahun 1999 hingga UU No. 11 Tahun 2006 dengan mengedepankan salah satu program pembangunannya adalah mengembalikan identitas kultur masyarakat berbasis agama dan adat. Menarik barangkali apa yang disebutkan Bourchier (dalam Davidson, 2010) bahwa pasal-pasal adat yang tertera UU No. 22 Tahun 1999 kurang diperhatikan bila di pulau Jawa, adat sudah lama tidak menjadi salah satu bagian dari isu politik yang ada di pulau Jawa. Akan, tetapi bagi daerah di luar pulau Jawa identitas adat menjadi bagian esensial dari salah satu isu politik lokal yang ada sekarang ini. Sisi lain juga, adat juga mendapatkan nilai baru dalam perbenturan identitas dan sumber daya alam di beberapa bagian wilayah di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi atau pun juga di Irian Jaya.

Regulasi UU pemerintahan desa dengan beberapa kewenangan yang ada dan juga adanya *Qanun* tentang *gampong* tidaklah dianggap sebagai bentuk pertentangan.

Artinya, *Qanun gampong* menjadi produk daerah yang tetap merujuk atas peraturan di atasnya. Kewenangan-kewenangan yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* menempatkan *Qanun* sebagai peraturan khusus yang memuat berbagai kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan *gampong*. Hal ini sesuai dengan tujuan utama dari revitalisasi pemerintahan *gampong* dengan pemberlakuan otonomi khusus untuk mengembalikan fungsi dan wewenang pemerintahan *gampong* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelaksanaan syariat Islam serta pengembangan adat istiadat.

Terkait hal tersebut, Ri (39 Thn) dari Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM) Povinsi Aceh menginformasikan bahwa pelaksanaan pemerintahan *gampong* tentunya tidak bisa lepas dari UU No. 32 Tahun 2004 dan juga PP No. 72 Tahun 2005. Aturan-aturan *Qanun* yang bersifat umum mengikuti aturan-aturan yang ada dalam kedua UU tersebut, pada satu sisi dengan upaya mengembalikan *gampong* sebagai identitas lokal adat yang sama seperti masa dulu adalah hal yang cukup esensial tentunya untuk menemukan jati diri kelembagaan adat di Aceh. Namun di sisi lain, ini juga menjadi suatu kemunduran karena peluang kepala desa atau *keuchik* untuk diangkat jadi pegawai negeri tidak ada lagi bila mana mengacu kepada identitas adat yang ada. Namun demikian tambahnya lagi, yang memang paling penting sekarang adalah bagaimana mensosialisasikan *Qanun* yang telah ada sekarang dalam proses pengembangan *gampong* ke depan. Karena memang masih banyak yang harus dicermati ulang dari upaya pengintegrasian antara UU dan *Qanun* yang telah disahkan. Senada seperti diutarakan informan bila melihat kondisi di lapangan memang masih belum optimal dari sosialisasi

Qanun yang ada sekarang ini, memang ada beberapa pelatihan dan training yang dilakukan bekerja sama dengan MAA (Majelis Adat Aceh) dan pihak kecamatan yang tujuannya untuk dapat memberi pemahaman secara menyeluruh kepada semua aparat kelembagaan *gampong* yang ada dalam usaha mempertahankan dan membumikan nilai-nilai adat dan agama dalam pembangunan Aceh ke depan, terutama di tingkat *gampong*.

Bila melihat kembali pengaturan kelembagaan *gampong*, tidak hanya mengacu pada UU No. 11 Tahun 2006 dan *Qanun gampong*, namun juga mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004 (sebelum dilaksanakan UU No. 6 Tahun 2014) dan PP No. 72 Tahun 2005. Jika *mukim* dilihat sebagai bentuk federasi, maka *gampong* merupakan tempat otonomi yang lebih luas daripada otonomi yang dimiliki *mukim*. *Mukim* berposisi sebagai desa adat (*self governing community*), maka *gampong* berada dalam ranah desa otonom dengan tetap memperhatikan nilai-nilai adat budaya lokal sebagai langkah spirit desa adat. Karenanya, *gampong* tidak dapat lepas dari domain pemerintahan negara dan pemerintahan adat, meski domain pemerintahan negara masih kuat dari pemerintahan adat.

Eko (2007) dalam tulisannya yang cukup kritis, menyebutkan UUPA dan *Qanun* yang ada sekarang memperlihatkan kontrol negara yang masih sangat dominan atas *mukim* dan *gampong*. Struktur pemerintahan lokal disusun sangat hirarkhi mulai dari kabupaten, kecamatan, *mukim* dan *gampong*. Posisi kekuasaan *mukim* berada di bawah kecamatan, *gampong* berada di bawah *mukim*, akhirnya *gampong* juga berada dibawah struktur kecamatan secara tidak langsung. Di sisi yang lain, regulasi ini juga sangat kontras dengan UU No. 32 Tahun 2004, dimana

hubungan camat dan kepala desa bukanlah hubungan yang bersifat hirarkhi-instruktif, melainkan hubungan fasilitasi dan koordinasi. Dengan model ini posisi *mukim* dan *gampong* yang berada di bawah struktur kekuasaan kecamatan tidak jauh berbeda dengan pola lama dari UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa. Secara riil memang ketika ada kewenangan atau kebijakan yang menyangkut tentang persoalan yang ada di *gampong* masih ada hubungan *keuchik* yang langsung membawa persoalan tersebut ke kecamatan tanpa terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan mukim.

Pada dasarnya regulasi berupaya mengintegrasikan antara adat dan negara. Namun realitas yang berkembang dalam tata pemerintahan lokal belum mampu menjawab tentang dualisme antara adat dan negara. Tarik menarik ini menurut Eko (2007) adalah ketidakjelasan antara domain yang ada pada adat dan negara. Hal yang tidak jauh berbeda seperti diungkapkan Soekanto (2003), dimana masyarakat adat belum menemukan posisi tawar di depan negara. Posisi ini tentunya mengingatkan dengan analisisnya pola Hans Kelsen tentang regulasi itu sendiri dari perpektif sosiologi hukum. Regulasi yang disebutkan Kelsen dimana dinamika vertikal norma secara bertingkat yang validitasnya secara *regressus* (mundur) ditentukan oleh norma yang lebih tinggi hingga pada *grundnorm* sebagai norma yang bersifat *pre-supposed*. Dalam konteks sosiologi, norma sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai kebudayaan dan perkembangan masyarakat dari suatu komunitas. Pada konteks ini, posisi peraturan *gampong* dan juga *mukim* akan menghadapi tarikan ke atas melalui sistem hirarkhi dari peraturan perundang-undangan, dan tarikan ke bawah untuk membangun sistem responsif terhadap nilai-nilai

lokal (Eko, 2007).

Bila hal ini diintegrasikan dalam pemerintah lokal akan ada ketidakjelasan domain yang ada pada *mukim*, *gampong* dan kecamatan. Karenanya program-program kebijakan pengembangan kelembagaan *gampong* masih di dominasi pemerintahan di atasnya. Untuk itu harus ada upaya yang sinergis dan koordinasi yang dikembangkan pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan regulasi yang tidak hanya berakar di tingkat peraturan, namun juga yang lebih penting bagaimana implementasi *Qanun* yang ada berjalan optimal dalam masyarakat.

Sisi Lain Penguatan Kelembagaan Gampong

Kebijakan otonomi khusus bagi Aceh melalui UU No. 18 Tahun 2001 disamping UU No. 32 Tahun 2004 dan diperkuat lagi dengan UU No. 11 tahun 2006 yang pada awalnya diharapkan mampu memperkuat kembali penyelenggaraan pemerintahan daerah hingga ke level terendah di pemerintahan *gampong* ternyata masih jauh dari harapan. Otonomi khusus bagi provinsi Aceh seperti disebutkan Dharmawan (2006) tidak mampu menggerakkan pemerintahan *gampong* (desa) di tingkat lokalitas secara signifikan dan efektif. Hasil studi yang dilakukan beberapa tim di dua lokasi di wilayah Kabupaten Aceh Besar memperlihatkan ada beberapa persoalan mendasar yang berkembang di level desa (*gampong*) pasca konflik dan kebijakan otonomi khusus, diantaranya :

1. Kelembagaan *keuchik* sebagai kepala *gampong* mengalami krisis legitimasi dan dominasi. *Keuchik* kehilangan legitimasi sosial dalam memerintah

dan tidak memiliki daya untuk mempengaruhi masyarakatnya. Kewenangan yang melekat pada tugas pokok dan fungsinya tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

2. Lumpuhnya sistem komunikasi organisasional dan koordinasi antar pemerintah *gampong* dalam pengelolaan ekosistem (irigasi) antar kawasan (antar *gampong*) adalah persolan mendasar dalam struktur tata pemerintahan di Aceh. Kelembagaan *keujreun blang* sebagai pranata sosial pengatur air-irigasi asli yang menyatukan beberapa wilayah administrasi *gampong* sekitarnya tidak diakui lagi eksistensinya.
3. Diskoneksi komunikasi antar warga, tokoh adat dan pemerintahan *gampong* beserta seluruh infrastruktur kelembagaannya menjadi persoalan sendiri dalam tata pemerintahan *gampong* di Aceh. Kehidupan *civil society* sebagai akibat langung dari konflik yang berkepanjangan membuat masyarakat bersikap apatis dan tidak mau banyak bersuara dan mengambil sikap tidak peduli terkait imbas konflik.
4. Konflik otoritas kelembagaan dimungkinkan terjadi antara otoritas *imeum mukim* dan *keuchik* yang memiliki wilayah kekuasaan dan kewenangan yang lebih luas daripada wilayah administrasi sebuah *gampong*. Dengan demikian *keuchik* secara tidak langsung berada dalam wilayah pengaruh kekuasaan *imeum mukim*.
5. Kelembagaan adat yang ada mengalami kelumpuhan secara perlahan dan pasti sebagai akibat tidak lagi dipahaminya fungsi-fungsinya dalam keseluruhan tata pemerintahan oleh masyarakat lokalitas. Pranata

sosial seperti *keujreun blang* atau *tuha peuet* secara praktikal telah ditinggalkan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

6. Secara kultural masyarakat Aceh mengenal etika pemuliaan (mengangungkan posisi seseorang pada derajat yang lebih tinggi daripada posisi diri sendiri). Etika ini menyulitkan terciptanya kontrol untuk terbentuknya pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Selain itu pula dengan menyerahkan totalitas semua persoalan kepada ulama (sebagai pemimpin adat) juga akan mempengaruhi jalannya proses demokrasi secara ideal. Sikap semacam ini akan menyulitkan realisasi cita-cita demokrasi, kesetaraan, akuntabilitas, dan juga *good governance* di tingkat pemerintahan *gampong*.

Studi lain yang tidak jauh berbeda tentunya dilakukan di Kabupaten Aceh Utara dan Kabupaten Bener Meriah (Gayatri, 2008) tentang kelembagaan *gampong* era otonomi khusus dengan pendekatan sosio historis, memperlihatkan imbas konflik yang berkepanjangan dari sejarah panjang pemerintahan di Aceh secara tidak langsung mempengaruhi hingga pada level struktur pemerintahan *gampong*. Krisis legitimasi adat dan runtuhnya nilai-nilai adat yang ada dalam masyarakat Aceh menjadi cerminan atas gagalnya pelaksanaan otonomi khusus secara menyeluruh dalam masyarakat. Kebijakan pemerintahan Orde Baru lewat UU No. 5 Tahun 1979 menyisakan berbagai problematika mendasar di masyarakat dari luntuhnya nilai-nilai demokrasi hingga memudarnya berbagai pranata adat. Ironis memang yang seharusnya dengan semangat otonomi

khusus mampu mengembalikan sejarah sosial yang hilang selama beberapa periode sejak pemerintahan Orde Lama hingga pasca Orde Baru, namun tidaklah demikian adanya. Sejarah sosial masyarakat Aceh ternyata masih mengalami distorsi dari sistem kekuasaan politik yang dibangun selama ini oleh negara.

Dengan kedua studi tersebut memperlihatkan belum terlihat pengaruh yang cukup signifikan terhadap struktur kekuasaan pemerintahan *gampong* khususnya dan secara umum dari berbagai program kebijakan yang dikembangkan oleh pemerintah pusat (negara) dalam upaya mengembalikan identitas kultur masyarakat Aceh. Sehingga cukup beralasan tentunya manakala identitas kultur masyarakat yang berbasis nilai-nilai adat dan agama yang terimplementasikan dalam struktur kekuasaan pemerintahan *gampong* tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, dan hanya sebatas *efuria* politik semata dari upaya mensinergikan wujud otonomi *gampong* secara menyeluruh dalam sistem sosial masyarakat Aceh.

Memang harus dimengerti bahwa otonomi khusus yang diberikan negara secara legal formal melalui kedua UU tersebut tidak terserta merta hanya memberi dampak positif pada satu sisi namun juga menimbulkan dampak negatif di sisi yang lain. Perimbangan keuangan pusat dan daerah yang terealisasikan dengan jumlah dana yang cukup besar dari hasil sumber daya alam berbanding terbalik dengan jumlah angka kemiskinan yang masih cukup tinggi wilayah ini. Disisi lain, penerapan otonomi khusus terkesan masyarakat seakan-akan dihadapkan pada ideologi baru yang secara umum disebut ideologi kedaerahan. Masyarakat begitu mengangumkan ke-Acehannya dengan kejayaan Aceh masa tempo dulu.

Citra kejayaan masa dulu menjadi bandingan untuk masa sekarang, yang pada gilirannya segala aspek pembangunan baik politik, ekonomi, sosial terlebih budaya iinginkan bisa sama dengan masa kejayaan Aceh sewaktu pemerintahan kesultanan Iskandar Muda. Ideologi ini melekat kuat dalam masyarakat, manakala model pedekatan pembangunan yang selama ini dikembangkan tidak sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Bagi sebagian masyarakat menyebutkan, imbas otonomi khusus atau proses rekontruksi dan rehabilitas pasca konflik hanya dinikmati oleh sebagian golongan. Bila melihat dengan jumlah uang yang berputar di Aceh seharusnya masyarakat korban konflik khususnya tidak lagi berada dalam lingkaran kemiskinan seperti sekarang ini. Berbeda tentunya dengan masyarakat di wilayah perkotaan, siklus ekonominya lebih merata dan dapat mengembangkan ke arah ekonomi produktif.

Pada aspek struktur kelembagaan *gampong*, dengan adanya UU otonomi khusus No. 18 Tahun 2001 yang kemudian ditindaklanjuti dengan *Qanun* No. 4 Tahun 2003 tentang *mukim* dan *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tentang *gampong* semakin membuka ruang untuk merevitalisasi kelembagaan *gampong* dan *mukim* kembali dalam bingkai kultur identitas ke-Acehannya yang berdasarkan nilai-nilai adat dan agama. Hal ini dapat dipahami setelah lembaga *gampong* mengalami peluruhan dengan adanya UU No. 5 Tahun 1979 tentang sistem pemerintahan desa, otomatis nilai-nilai adat yang tergambarkan dalam tata kelembagaan *gampong* terkikis oleh sistem birokrastisasi otoritarian model pemerintahan Orde Baru.

Dengan adanya kedua produk hukum tersebut baik undang-undang atau *qanun* ditetapkan berbagai format

kebijakan yang diarahkan pada program pengembangan *gampong* dan mengupayakan terintegrasinya nilai-nilai lokal dalam tata kelembagaan *gampong*. Kendatipun demikian, proses ini tentunya tidaklah mudah seperti yang diharapkan oleh banyak pihak. Terkooptasi terlalu lama dalam sistem pemerintahan desa yang berjalan hampir 30 tahun memposisikan kelembagaan *gampong* untuk dapat “kembali ke *gampong*” masih menyisakan berbagai persoalan mendasar dari tata kelola *gampong*. Kebijakan negara yang mengakui keberadaan *gampong* dan *mukim* tentunya akan memberi peluang pada upaya menempatkan *gampong* dan *mukim* dalam identitas kultur masyarakat Aceh yang telah ada sejak dulu.

Gampong sebagai sebuah komunitas kecil yang di dalamnya memuat berbagai pranata dengan sistem norma yang berdasarkan nilai-nilai tertentu yang kemudian melahirkan apa yang disebut dengan *ureung* Aceh (orang Aceh). Identitas ke-Acehan ini terintegrasikan dalam lingkup kehidupan sehari-hari, baik dari sisi kekerabatan ataupun dalam tata pergaulan yang semuanya mempunyai aturan yang harus dipedomani, baik secara agama maupun aturan adat. Manakala aturan tersebut dilanggar sangsi yang diberikan juga akan terikat dengan kedua nilai tersebut yang telah menyatu dalam tata kehidupan sosial masyarakat Aceh. Selain itu pula warga *gampong* akan juga berpedoman pada aturan-aturan tersirat dalam pranata keagamaan (*religious institutions*) dan dalam pranata pendidikan (*educational institutions*) yang keduanya saling terkait satu sama lain. Kedua nilai ini teritegrasikan dalam keseharian masyarakat dimana lembaga *meunasah* menjadi wadah tempat penanaman nilai-nilai agama dan perilaku berkehidupan sosial bagi anak-anak maupun remaja (Kusumo, 2005).

Lembaga *meunasah* misalnya, sejak dulu berfungsi sebagai tempat musyawarah dalam menyelesaikan berbagai sengketa/tempat untuk mengambil keputusan *cok peunutoh* biasa disebutkan oleh masyarakat dan tempat pelaksanaan eksekusi terhadap keputusan secara damai. Bagi masyarakat *meunasah* memiliki multi fungsi disamping aspek ekonomi atau sosial, tetapi secara esensial terdapat dua fungsi; *pertama*, fungsi keagamaan dan kemasyarakatan, seperti tempat upacara keagamaan, penerimaan zakat serta tempat penyalurannya, penyelesaian perkara agama, musyawarah dan menerima tamu; *kedua*, sebagai lembaga pendidikan yang mengajarkan pengetahuan keagamaan, seperti membaca Al-Quran atau praktek ibadah yang dilakukan secara menyeluruh kepada masyarakat (Ismail, 2002; Nyak Pha, 1994).

Gampong juga mengenal pranata politik (*political institutions*) yang berfungsi memenuhi keperluan untuk mengatur dan mengelola keseimbangan kekuasaan dalam kehidupan sehari-hari. Struktur kehidupan politiknya terdiri atas beberapa status dengan peran dan fungsinya masing-masing. *Keuchik* berperan sebagai pengelola kehidupan adat istiadat dan tata pemerintahan *gampong*, *imeum meunasah* berperan dalam mengelola kehidupan keagamaan, sedangkan *ureung tuha* atau *tuha peut* yang ada dalam *gampong* berperan memberikan nasehat kepada *keuchik* dan *imeum meunasah* dalam tata kelola *gampong* secara universal. Dalam sistem politik tradisional tersebut tercermin bagaimana terintegrasinya nilai agama dan adat sebagai wujud tumbuhnya benih demokrasi sejak dulu. Bila mana dicermati lebih jauh aspek demokrasi juga tercermin dalam kehidupan sehari-hari masyarakat yang gemar akan mupakat dan *duekpakat* yaitu pertukaran pikiran untuk

mencapai kebulatan pendapat dalam mendukung serta melaksanakan sesuatu urusan. Dalam mupakat tersebut diundang juga orang tua yang dituakan serta tokoh terpendang lainnya yang dianggap mewakili pendapat segenap penduduk *gampong*. Segala sesuatu mengenai kepentingan umum di *gampong* senantiasa di urus bersama antara *keuchik* dan *teungku meunasah* sebagai perlambang dari adat dan *syara'*. Artinya praktek demokrasi sudah sejak dulu dilakukan oleh masyarakat *gampong*, yang kendatipun mereka tidak pernah menyebutnya bahwa itu demokrasi.

Keterpaduan sinergis dari pranata *gampong* sebagai *religius institutions* (pranata agama), *educational institutions* (pranata pendidikan), *political institutions* (pranata politik) yang menjadi pilar dari penguatan kelembagaan *gampong* nyata mulai pudar manakala praktek-praktek yang berkembang selama ini tidak jauh berbeda dengan kondisi sebelum adanya aturan legal formal baik melalui UU otonomi khusus atau *qanun* yang ada sekarang ini.

Kondisi sekarang jauh berbeda dengan masa saya sewaktu menjadi keuchik. Dulu perangkat gampong tidak diberikan honor, namun berbagai persoalan yang ada di gampong dapat diselesaikan dengan baik. Keterikatan antara perangkat gampong dulu sangat kuat, jadi tidak ada yang ingin menonjolkan diri bahwa saya telah melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat. Bila dulu akan sangat mudah untuk melihat apa yang telah dilakukan oleh tuha peut misalnya, atau tuha lapan. Namun untuk sekarang tidaklah seperti itu lagi, ada memang orang-orang yang menjadi tuha peut atau tuha lapan, namun tidak melakukan apa-apa (hana ie peubut sape-sape) padahal sekarang sudah ada honor. Demikian juga dengan keujreunblang yang ada sekarang ini, tidak berfungsi secara maksimal, karena sudah

ada honor, bila ada honor baru mereka bekerja. Kemudian disebutkan contoh, bila sebelumnya untuk menanam padi dilakukan secara serentak, sehingga ternak yang ada pun dapat dijaga karena lagi masa tanam, dan ternak dapat dilepaskan karena sudah selesai masa panen. Namun tidak dengan kondisi sekarang, karena ada yang duluan turun ke sawah dan ada juga yang masih baru menyemai benih. Karenanya agak sulit menjaga hewan ternak yang kadang kala masuk ke area persawahan. Keujreun blang dulu diangkat adalah orang yang berpengalaman dan mengerti benar tentang adat keujreun blang. Keujreun blang yang ada sekarang bukan orang yang berpengalaman dan tidak ada garis keturunannya dulu sebagai keujreun blang. Karenanya masalah pengaturan dan pembagian air ke sawah sangat banyak yang dikeluhkan oleh masyarakat, ada yang dapat dan ada yang tidak, padahal masalah air di sini bukan masalah yang besar karena aliran air yang ada sekarang berasal dari mata air gunung Seulawah. Jadi tidak ada masalah dengan masalah air, tinggal cara pengaturan dan koordinasinya dengan para petani yang ada di sini.

Kondisi yang agak berbeda di wilayah kemukiman Lamteuba misalnya, aktifitas pelayanan masyarakat lebih banyak dilakukan di rumah atau di meunasah. Hal ini pula yang sering dikeluhkan sebagian masyarakat bila berhubungan dengan keuchik bila ada ada urusan administrasi gampong, seringkali harus menunggu *keuchik* berada di rumah atau harus menemuinya di warung kopi. Jadi tidaklah heran bilamana stempel *gampong* kadang kala ikut terbawa bila keuchik keluar rumah atau ke warung kopi. Kelihatan memang selama ini segala urusan pemerintahan *gampong* terkonsentrasikan pada figur *keuchik*

seorang, yang kendatipun ada aparat lain di *gampong* yang dapat membantunya. Kenyataan ini tentunya, membuat struktur kelembagaan *gampong* yang ada nyaris tidak berperan secara optimal.

Terkait dengan belum adanya kantor desa (*gampong*) seperti diutarakan salah seorang *keuchik* di wilayah kemukiman Lamteuba Mr (50 Thn), bahwa memang hal tersebut sudah pernah kita ajukan kepada pihak kecamatan sejak setahun yang lalu, dan pihak kecamatan akan menggusahkannya pada program rencana tahun ini, namun sampai sekarang belum ada realisasinya. Jadi kegiatan biasa dilakukan di rumah atau bila sedang berada di meunasah atau di masjid. Karenanya sistem administratif pemerintahan *gampong* berjalan seadanya menurut kondisi yang ada. Sudah beberapa kali memang dicoba untuk diusulkan baik bila ada pertemuan di kecamatan ataupun bila ada kunjungan para pihak kecamatan ke wilayah kemukiman ini. Ditambahkannya, semua *keuchik* yang ada di wilayah berprofesi sebagai petani dan berkebun, sehingga praktis kegiatan-kegiatan yang ada menyangkut masalah administrasi *gampong* kadang-kadang di ambil alih oleh para sekretaris *gampong* yang juga tidak semuanya dapat dibutuhkan segera bila ada keperluan yang mendesak.

Menyangkut program pengembangan *gampong* atau yang ditindaklanjuti dengan Bantuan Keuangan *Peumakmue Gampong* (BKPG) pada tahun sebelumnya sekitar 50 juta rupiah per-*gampong*, yang dalam tahap realisasinya lebih banyak digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana *gampong*, sehingga hanya sekitar 10 persen dari total anggaran yang dikembangkan pada bidang ekonomi dan budaya. Kondisi ini memang tidak hanya ditemukan di wilayah kemukiman Lamteuba atau di wilayah *gampong* Mon

Ikeun di kecamatan Lhoknga, namun juga menjadi persoalan serius di seluruh *gampong* yang ada di Aceh. Bantuan tersebut seperti disebutkan Ra (42 Thn) dari kalangan LSM lebih banyak terserap untuk honor para aparat *gampong*, dan pembangunan sarana fisik yang sering kali tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Seharusnya ada program rencana yang disusun secara bertahap baik jangka pendek, menengah atau panjang yang nantinya lebih bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat *gampong*. Tambahnya, ini kondisi “keterkejutan” bagi *gampong* yang sebelumnya belum pernah mendapat bantuan pengembangan *gampong* hingga 50-70 juta rupiah pertahun. Jadi karena tidak mampu mengelola dana bantuan tersebut secara optimal realiasi program yang dikembangkan belum sepenuhnya menyentuh hayat masyarakat secara keseluruhan.

Program pengembangan *gampong* yang ditindaklanjuti juga dengan adanya musrenbag (musyawarah rencana pembangunan) biasanya dilakukan di kecamatan yang diikuti *keuchik* dan juga *imeum mukim*. Pihak kecamatan dalam hal ini hanya memfasilitasi program dari pemerintahan kabupaten, dan para *keuchik* harus menyusun program pengembangan *gampong* yang kemudian diusulkan kepada pihak kecamatan. Usulan yang dibuat sendiri oleh para *keuchik* selanjutnya diserahkan ke pihak kecamatan yang nantinya akan dirapatkan kembali di tingkat kecamatan atas usulan program yang direncanakan. Pihak kecamatan dalam hal ini tidak memfasilitasi program yang telah disusun oleh para *keuchik* dan sekaligus tidak melakukan dorongan agar program yang direncanakan tersebut lebih bersifat *bottom up* daripada *top down*. Artinya, banyak program disusun sendiri oleh *keuchik* tanpa melibatkan seluruh elemen aparat *gampong*, sehingga apa yang disusun

sifatnya hanyalah sebatas usulan proyek. Daripada tidak ada proyek pembangunan *gampong* nantinya, memaksa para *keuchik* menyusun program tersebut sebatas pengetahuan yang ada pada mereka, sehingga wajar bila realisasi program pembangunan *gampong* belum memberi manfaat bagi masyarakat luas.

Beberapa peran dan fungsi dari aparat kelembagaan *gampong* tidaklah seperti yang dibayangkan manakala telah dibuka kembali ruang kelembagaan *gampong* dalam bingkai kultur masyarakat berbasis agama dan adat istiadat. *Teungku meunasah* yang dulunya merupakan orang penting kedua setelah *keuchik* dalam tata kelembagaan *gampong*, perlahan fungsinya semakin menyempit dan terpaku pada tugas-tugas rutinitas dalam pelaksanaan shalat berjamaah di masjid atau *meunasah*. Berbeda dengan masa dulu dimana *teungku meunasah* mempunyai andil yang cukup besar yang tidak hanya berhubungan dengan pelaksanaan bidang keagamaan di *gampong* namun juga sebagai pelaksanaan kebijakan dalam pengembangan *gampong*. Tugas *teungku meunasah* yang berhubungan dengan berbagai persoalan yang menyangkut masalah keberagaman di masyarakat perlahan mulai luntur. Bila dahulu, ada para anggota masyarakat yang berkonflik, proses penyelesaiannya dilakukan di *meunasah* yang melibatkan semua elemen masyarakat dan proses damai ini diakhiri dengan melakukan tradisi *peusujuk* (tepung tawar) sebagai bentuk telah berdamainya kedua belah pihak yang berkonflik. Pada dasarnya, tujuan diadakan *peusujuk* adalah untuk mengembalikan harkat martabat atau harga diri kedua belah pihak yang disaksikan oleh *ureung tuha gampong* (tokoh adat). Namun, kondisi seperti ini sudah mulai jarang ditemui di *gampong*, karena tidak semua masyarakat

sekarang melakukan proses penyelesaian konflik berbasis hukum adat, tetapi cenderung lebih senang melalui jalur hukum formal karena sifatnya lebih adil dalam soal putusan hukum.

Demikian pula halnya dengan kegiatan aktifitas ekonomi masyarakat yang diperlihatkan pada kegiatan *Haria Peukan* (pasar mingguan) yang dilaksanakan seminggu sekali pada hari sabtu berlangsung dari jam 09.00 pagi dan berakhir pada jam 17.00 sore. Kegiatan ini dilakukan di sekitar area halaman pertokaan, yang dipusatkan di wilayah *gampong* Lambada Kemukiman Lamteuba. Kondisi ini memang sangat strategis mengingat posisi *gampong* Lambada berada pada posisi tengah diantara *gampong* lainnya, yang tentunya akan membantu masyarakat berbelanja memenuhi kebutuhan sehari-hari. Kegiatan *Haria Peukan* sudah mulai jarang ditemukan di masyarakat, hanya di beberapa kemukiman di wilayah Aceh Besar yang masih mempertahankan tradisi tersebut. Kegiatan yang dilakukan ini menurut beberapa pandangan masyarakat sangat membantu memenuhi kebutuhan sehari-hari karena harga yang ditawarkan lebih murah dibandingkan bila berbelanja ke pasar kecamatan. Tradisi *Haria peukan* seperti disinyalir Hasybullah (dalam Alfian, 1977) selain mempunyai fungsi ekonomi, namun juga mempunyai fungsi sosial seperti pertukaran informasi, rekreasi, interaksi sosial serta fungsi pemerintahan.

Kegiatan *Harian Peukan* yang berlangsung di wilayah Lamteuba sebenarnya baru dilaksanakan kembali setelah hampir 4 tahun vakum akibat konflik. Baru memasuki sekitar akhir tahun 2009 kegiatan tersebut dilaksanakan kembali sebagai bentuk kesepakatan masyarakat dengan perangkat *gampong*. Hal ini disepakati untuk membantu masyarakat

dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari, karena letak pasar yang ada di kecamatan Seulimeum cukup jauh dari akses masyarakat Lamteuba. Mengingat kondisi tersebut berdasarkan kesepakatan masyarakat dan para perangkat gampong untuk mengaktifkan kembali tradisi *Haria Peukan* (pasar mingguan). Kendatipun demikian dalam tahap pengelolaan pengelolaan hasil pendapatan (pajak), seperti dijelaskan salah seorang warga bahwa, belum sepenuhnya dikembalikan ke *gampong*, namun juga mengalir ke pihak kecamatan. Inilah yang memungkinkan kegiatan *Haria Peukan* yang ada selama ini lebih pada aspek ekonomi konsumtif dibandingkan dalam upaya memperkuat pasar tradisional dengan tetap mempertahankan nilai-nilai adat yang ada dalam kegiatan tersebut.

Selain itu pola sistem kegiatan harian peukan ini sendiri terkoordinir di bawah kewenangan pemerintah *gampong*. Para penjual yang ingin membuka tempat penjualan di sekitar area pasar mingguan ini, terutama dari daerah lain di sekitar wilayah Lamteuba harus mendapat ijin dari para petugas pasar yang telah ditunjuk oleh pemerintah *gampong* untuk memberi kemudahan dan akses bagi para mereka yang akan membuka warung atau lapak di lokasi pasar Lamteuba. Untuk setiap kegiatan tersebut para penjual akan dikenakan iuran sebelum mereka membuka warung atau *lapak* pada saat kegiatan harian peukan. Retrisbusi tersebut dikelola oleh pemerintahan *gampong* dan juga pihak kecamatan dalam upaya menunjang pertumbuhan ekonomi rakyat dan dapat dikembangkan untuk secara kontinui mempertahankan kegiatan *haria peukan* yang telah ada tersebut di wilayah Lamteuba.

Bila melihat kembali dengan struktur kelembagaan *gampong* Lamteuba, kelembagaan adat *haria peukan* tidak

terdapat dalam struktur pemerintahan gampong, namun kegiatan ini berada di bawah kewenangan keuchik dan Kaur pembangunan. Kegiatan *haria peukan* yang telah berjalan sejak pasca konflik pada beberapa tahun yang lalu mendukung yang dari para masyarakat dan pemerintahan gampong dalam menunjang pertumbuhan ekonomi masyarakat setempat. Kendatipun demikian, bila mencermati kegiatan di lapangan, kegiatan ini sendiri lebih banyak memberi manfaat bagi para pedagang pendatang yang ada disekitar wilayah Lamteuba daripada masyarakat Lamteuba sendiri.

Hasybullah (dalam Alfian, 1977) menyebutkan bahwa, kegiatan *Harian Peukan* pada umumnya pengelolaan kawasan *peukan* menggunakan sistem kontrak kepada pihak swasta. Dengan demikian kawasan *peukan* praktis berada di bawah pengurusan perorangan, tidak berada dibawah lembaga *mukim* dan *gampong*. Akibatnya hubungan *peukan* dengan lembaga *gampong* dan *mukim* terputus. Idealnya, ikatan pengelola *peukan* dengan *gampong*/*mukim* justru perlu diperkuat. Tujuannya agar pengelolaan dan pengembangan pasar menjadi lebih terarah dan berkembang. Sebaliknya, *gampong*/*mukim* dapat menikmati manfaat ekonomi dalam bentuk pendapatan *gampong*/*mukim*. Sistem kontrak kepada perorangan akan menyebabkan usaha untuk memaksimalkan fungsi *Haria Peukan* atau *uroe ganto* sebagai media penguatan ekonomi rakyat menjadi tidak maksimal malahan yang berkembang adalah ekonomi konsumtif semata. Padahal, tradisi tersebut sangat strategis dalam membuka ruang dan mendorong tumbuh dan berkembangnya ekonomi rakyat di kawasan setempat. Pemegang kontrak pengelolaan *Haria Peukan* semata-mata terfokus pada upaya pengutipan redistribusi, menjaga

ketertiban dan kebersihan semata. Mereka tidak berinisiatif untuk mengembangkan kehidupan pasar tradisional lebih jauh.

Desentralisasi dan otonomi *gampong* yang diinginkan ternyata masih belum maksimal dan bahkan terlihat lemah, bilamana para perangkat *gampong* yang berkerja lebih di dasarkan atas tugas-tugas administratif karena mendapatkan honor setiap bulannya dari pemerintahan kabupaten. Konsekuensi ini tentunya secara tidak langsung mempertahankan sistem birokratisasi yang sudah pernah berjalan begitu lamanya dan sekaligus posisi *gampong* dalam kondisi seperti ini bisa berada dalam subordinat *mukim* dan kecamatan. Artinya, program-program pengembangan *gampong* akan terikat atas struktur kekuasaan di atasnya, sehingga kemandirian *gampong* yang ingin diwujudkan melalui legal formal *Qanun* dan UUPA masih harus direkonstruksi ulang.

BAB IV

KEMBALI KE GAMPONG: RELASI NEGARA DAN MASYARAKAT LOKAL

Arah Pembangunan : Menuju Kemandirian Gampong

Sejak digulirkannya program kembali ke *gampong* oleh pemerintah daerah sekitar awal tahun 2009, berbagai program pembangunan diarahkan pada upaya peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat *gampong*. Program yang dilakukan tidak hanya menyentuh aspek ekonomi semata namun juga sekaligus memperkuat kelembagaan *gampong* dalam berbagai aspek kemasyarakatan. Dengan program yang dilakukan pemerintah daerah dan lembaga lainnya diharapkan mampu mengangkat kembali keterpurukan *gampong* selama ini. Program kerja yang dilakukan pemerintah daerah bersama seluruh elemen masyarakat tidak hanya pada penataan kembali sistem pemerintahan *gampong*, namun juga mendorong penguatan ekonomi, politik maupun budaya dalam masyarakat.

Salah satu program yang digulirkan misalnya, dalam rangka pelaksanaan program kembali ke *gampong* atau

program *peumakmue gampong* dilakukan dalam bentuk pengembangan ekonomi rakyat yang mengarah pada sektor perkebunan dan pertanian. Program ini dilaksanakan dengan sistem plasma yang pembangunnya berstandar PTPN, sedangkan sebagai pemodal Bank Mandiri yang bunganya disubsidi oleh pemerintah daerah melalui departemen pertanian. Calon penerima diperuntukan kepada mantan kombatan GAM, korban konflik, korban tsunami, kaum dhuafa serta mengutamakan penduduk setempat. Program ini sendiri dalam pelaksanaannya menghadapi berbagai masalah seperti tidak tersedianya lahan dalam satu lokasi, lahan masih dikuasai garapan masyarakat, masuk kawasan transmigrasi dan hutan taman rakyat, serta kriteria calon peserta yang sebagiannya dipilih bukan orang yang berhak menerimanya.

Kebijakan pemberdayaan ekonomi masyarakat *gampong* menjadi agenda penting dalam mewujudkan kemandirian sebuah *gampong*. Hal ini sebagaimana ditegaskan gubernur Provinsi Aceh sebelumnya seperti dirilis di media surat kabar (Serambi Indonesia, 12 April 2009), agenda utama pembangunan daerah akan diprioritaskan pada pembangunan *gampong*. *Gampong* menjadi bagian penting pembangunan Aceh ke depan, karenanya melalui regulasi *Qanun* dan UU tentang sistem pemerintahan desa, konsep pembangunan lebih diarahkan kepada percepatan pertumbuhan ekonomi masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan *gampong* berbasis lokal institusi. Artinya, program pengembangan *gampong* harus dilakukan oleh seluruh perangkat lembaga pemerintahan *gampong* dan masyarakat setempat, sedangkan pihak kecamatan atau kabupaten/kota hanya menjadi fasilitator dalam perencanaan dan pengembangan *gampong*.

Berbeda barangkali dengan masa-masa sebelumnya dimana pembangunan *gampong* lebih bersifat *top down* daripada *bottom up*. Kebijakan ini kemudian direalisasikan dengan mengalokasikan berbagai bantuan dana seperti ADG (Alokasi Dana *Gampong*) atau BKPG (Bantuan Keuangan *Peumakmue Gampong*) yang bersumber dari dana otonomi khusus, serta PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) yang telah lama berjalan, yang semuanya diarahkan untuk mewujudkan kemandirian *gampong* secara menyeluruh. ADG (Alokasi Dana *Gampong*) dalam masyarakat memiliki nilai yang sangat strategis. Berdasarkan pengalaman beberapa Kabupaten yang telah menyalurkan ADG untuk *gampong* dapat menumbuhkan kembali semangat pemerintahan di tingkat *gampong* dan mampu menggerakkan energi pemerintahan di tingkat *gampong* menjadi lebih aktif. Selain itu, pemberian ADG diharapkan mampu menumbuhkan pendapatan asli *gampong* (PAG). Dana ADG juga dapat dimanfaatkan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat dan dapat menjadi solusi terhadap pembangunan berskala kecil yang ada di tingkat *gampong*.

Melalui program yang dilakukan secara marathon, *gampong* diarahkan secara teknik untuk dapat membuat dan menyusun rencana program pembangunan *gampong* dalam upaya memaksimalkan bantuan agar tepat sasaran. Setidaknya ada empat aktor yang mempunyai kompetensi langsung dalam proses pengembangan *gampong*. Pemerintahan Aceh, pemerintah kabupaten/kota, pemerintahan *gampong* dan masyarakat sendiri (termasuk LSM). Pemerintah provinsi dan juga pemerintah kabupaten/kota dapat dikatakan sebagai sektor pertama, dimana menjadi pusat kekuasaan, kebijakan dan sumber

daya keuangan yang memberi arah strategis pengembangan *gampong*. Pemerintah *gampong* merupakan sektor kedua yang bertindak sebagai pelaku dalam pengelolaan *gampong* bersama elemen masyarakat. Sedangkan masyarakat merupakan sektor ketiga yang berperan strategis sebagai sumber pengetahuan dan sumber daya dari pelaku penggerak pembangunan *gampong*. Ketiga unsur ini mempunyai peran yang penting dan terintegrasi satu sama lain dalam format pengembangan *gampong*.

Keterlibatan Aktor : Pemerintah Daerah dan Lembaga Lainnya

Adalah hal yang tidak dapat dilepaskan manakala mendiskusikan ulang tentang konsep pembangunan *gampong* akan terkait erat dengan model paradigma pembangunan yang berkembang di negara berkembang umumnya dan Indonesia khususnya. Paradigma yang dimaksud adalah paradigma pertumbuhan, kesejahteraan dan paradigma pembangunan manusia (Lubis, dalam Chozin, 2010). Paradigma pertumbuhan lebih menekankan pada aspek pendapatan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional. Sedangkan paradigma kesejahteraan penekanannya lebih kepada orientasi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial pada masyarakat secara menyeluruh. Paradigma ini muncul pada awal dasawarsa 70-an dengan fokus utamanya pada pemerataan pembangunan di bidang pendapatan, kesehatan, keadilan, pendidikan, kewirausahaan, kesejahteraan sosial dan masalah lingkungan hidup. Paradigma pembangunan manusia diarahkan pada upaya mewujudkan keadilan, pemerataan dan peningkatan budaya, kedamaian yang berpusat pada

manusia (*people centered development*) dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat (*public empowerment*). Tujuannya agar masyarakat dapat menjadi aktor pembangunan dan mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, kemandirian dan etos kerja. Sedangkan, paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia mengarah kepada terbentuknya; perkembangan manusia (*human-growth*), kesejahteraan (*well-being*), keadilan (*equaty*) dan berkelanjutan (*sustainability*) yang semuanya untuk mengoptimalisasikan potensi masyarakat. Sehingga sasaran yang ingin dicapai meliputi, pelayanan sosial (*social service*) pembelajaran sosial (*social learning*), pemberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capacity*) serta kelembagaan (*institutional building*).

Konteks ini memberi sinyal di mana logika pembangunan harus mampu memberdayakan masyarakat terhadap semua akses pembangunan yang ada untuk dapat meningkatkan pembangunan secara berkelanjutan. Artinya, pembangunan tidak hanya terkait pada aspek peningkatan produksi kebutuhan fisik, atau pada konteks peningkatan kesejahteraan semata, namun target pembangunan yang dikembangkan harus mampu menjawab semua aspek kebutuhan masyarakat baik secara ekonomi maupun politik.

Terkait dengan aspek kelembagaan, *gampong* sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah, mempunyai pimpinan pemerintahan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tentunya tidak dapat dilepaskan dari sejarah regulasi di dalamnya yang dimulai dari UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 hingga adanya penjabaran *Qanun* No. 5 Tahun 2003 sejak

diundangkannya UU No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi NAD. Sebagai kesatuan masyarakat hukum dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan, *gampong* memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur dan mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Sebagaimana ditegaskan pada pasal 3 *Qanun* No. 5 Tahun 2003, *gampong* mempunyai tugas pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat dan meningkatkan pelaksanaan syariat Islam. Selanjutnya, menindaklanjuti dari implementasi pasal 3 tersebut, seperti dijelaskan pada pasal 4, *gampong* mempunyai fungsi menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentralisasi dan urusan tugas pembantuan serta segala urusan pemerintahan lainnya yang berada di *gampong* mencakup; pelaksanaan pembangunan, baik pembangunan fisik dan pelestarian lingkungan hidup maupun pembangunan mental spiritual di *gampong*; pembinaan kemasyarakatan di bidang pendidikan, peradatan, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban masyarakat di *gampong*; peningkatan pelaksanaan syari'at Islam; peningkatan percepatan pelayanan kepada masyarakat; penyelesaian persengketaan hukum dalam hal adanya persengketaan-persengketaan atau perkara-perkara adat dan adat istiadat di *gampong*. Keseluruhan dari fungsi tersebut merupakan modal sosial dari bangunan sistem sosial masyarakat *gampong* yang saling terikat satu sama lain.

Keterpaduan fungsional dari semua kegiatan sosial, budaya, ekonomi maupun politik yang diterjemahkan dalam *Qanun* tersebut menjadi instrumen penting dalam tata kehidupan masyarakat *gampong*. Fakta sosial inilah yang dapat dicermati dari dinamika kelembagaan *gampong* yang terus berkembang seirama dengan perencanaan dan

pendekatan pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah saat ini.

Pembangunan *gampong* diarahkan pada terintegrasinya semua unsur pemerintahan dan elemen masyarakat dalam tata pembangunan. Dengan memahami arah pengembangan *gampong* tersebut, penyusunan rencana program kerja pembangunan *gampong* tidak hanya melibatkan pemerintah daerah setempat namun juga melibatkan beberapa LSM lokal dan asing seperti, Forbes PG (Forum Bersama Peduli Gampong), Logica, Impact (*Inspiration for Managing People's Actions*) ataupun UNDP yang memberikan pelatihan dan training kepada aparat pemerintahan *gampong* dalam menyusun program kerja *gampong* dan juga tata kelola keuangan *gampong* secara profesional dan partisipatif. Tujuan penyusunan anggaran ini akan sangat membantu *gampong* dalam memetakan program-program pembangunan *gampong* tepat sasaran dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Selain itu dengan adanya penyusunan dan perencanaan anggaran akan memudahkan *gampong* dalam menentukan arah kebijakan pembangunan *gampong* dan juga menjaga transparansi dan akuntabilitas dari kebijakan pembangunan fisik, ekonomi, sumberdaya masyarakat maupun pengelolaan dana *gampong* secara menyeluruh. Tentunya pola ini akan sangat memudahkan bagi sebuah *gampong* dalam pengambilan kebijakan mengatasi kerawanan sosial dalam masyarakat baik masalah pengangguran, masalah kesehatan, pendidikan ataupun kemiskinan.

Gampong harus menjadi elemen penting dalam program percepatan ekonomi rakyat yang sedang digalakkan pemerintah daerah. Untuk itu, program Forbes PG menempatkan *gampong* sebagai ujung tombak

pemerintah melalui penguatan prakarsa lokal, kewenangan, perencanaan dan penataan keuangan *gampong*. Selain itu juga memberdayakan dan mengembangkan pembangunan *gampong* secara berkelanjutan melalui kebijakan sosial yang komprehensif dan optimalisasi potensi lokal dari bawah (*bottom up*).

Besarnya anggaran bantuan yang digulirkan pemerintah setiap tahunnya menuntut tahapan perencanaan dan penyusunan program kerja pembangunan *gampong* harus dilakukan secara maksimal dan tepat sasaran. Ini tentunya menuntut kesiapan semua pihak termasuk aparat kelembagaan *gampong* dalam proses tata kelola keuangan dan perencanaan program *gampong* sesuai dengan kebutuhan masyarakat *gampong* itu sendiri. Keterlibatan beberapa lembaga lokal atau asing yang membantu dan memberi pelatihan kepada aparat *gampong* dalam penyusunan dan perencanaan program kerja *gampong* menjadi sejarah tersendiri dalam proses tata kelembagaan *gampong* pasca konflik dan damai di Aceh.

Hal ini bisa dimengerti karena pada masa-masa sebelumnya konsep pengembangan *gampong* dengan jumlah bantuan dana yang cukup besar tentunya belum pernah dirasakan oleh masyarakat *gampong*. Karenanya, agar tidak terjadi penyelewengan dan penyalahgunaan dana bantuan tersebut, pemerintah beserta lembaga swadaya masyarakat melakukan pendampingan secara terpadu dalam mewujudkan *gampong* mandiri. Seperti dirilis dalam media cetak, sejak pada tahun 2010 pemerintah Aceh menggulirkan bantuan keuangan *pemakmue gampong* sebesar Rp. 318.950 miliar kepada 6.379 *gampong* yang ada di Aceh.

Pada tahun 2013, Pemerintah Aceh menyalurkan anggaran untuk Bantuan Keuangan *Pemakmue Gampong* (BKPG) kepada 6.451 *gampong* dengan dana sebesar Rp. 445.119 miliar. Setiap *gampong* yang tersebar di 23 kabupaten/kota menerima Rp. 69 juta. Pada saat yang sama, juga ada bantuan dana PNPMM Mandiri perdesaan dari pemerintah pusat tahun 2012 untuk 252 kecamatan, di 18 kabupaten dengan nilai seluruhnya mencapai Rp.529,6 miliar. “Berbagai upaya untuk meningkatkan taraf perekonomian telah dilakukan pemerintah.

Besarnya anggaran yang diberikan kepada *gampong* mengidentifikasi program percepatan *gampong* yang tidak hanya pada aspek pembangunan fisik namun juga menyentuh aspek non fisik. Dalam prakteknya memang tidak dapat dipungkiri persoalan bantuan dana ADG (alokasi dana *gampong*) maupun ADD (Alokasi Dana Desa) masih banyak menimbulkan masalah, baik menyangkut kesiapan sumber daya dalam pengelolaan dan perencanaan dana secara baik, ataupun terkait dengan tersendatnya penyaluran dana dari pemerintah kabupaten/kota serta potensi terjadinya perpecahan dalam masyarakat *gampong* karena tarik menarik kepentingan dari dana bantuan tersebut. Besarnya anggaran dana yang diterima setiap *gampong* pada setiap tahunnya-bila tidak terlambat penyalurannya-tentu saja merupakan hal yang baru bagi pemerintahan *gampong* dalam tata kelola keuangan dan perencanaan *gampong* sebagai mekanisme dari proses pencairan dana tersebut. Terkait dengan sistem pengelolaan tersebut, faktor sumber daya manusia dan integrasi semua elemen yang ada dalam kelembagaan *gampong* menjadi syarat mutlak keberhasilan program *peumakmue gampong* secara menyeluruh.

Pembangunan Gampong : PNPM Mandiri Versus ADG

Sasaran pembangunan *gampong* pasca konflik dan otonomi khusus mengalami banyak perubahan. Mulai perubahan pada penataan kembali pemerintahan lokal dari desa menjadi *gampong*, hingga pola pendanaan berbagai program pengembangan *gampong*. Pada tingkat penataan kelembagaan *gampong* misalnya, salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintahan daerah Kabupaten Aceh Besar menindaklanjuti UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan mengesahkan *Qanun* No. 6 Tahun 2008 tentang Penghapusan Kelurahan dan Pembentukan *Gampong* dalam wilayah Kabupaten Aceh Besar.

Kebijakan ini tentunya diwujudkan sebagai upaya pelaksanaan penyelenggaraan sistem pemerintahan *gampong* yang diarahkan untuk memberikan pelayanan dan mempercepat program pembangunan *gampong* yang ada di wilayah Kabupaten Aceh Besar secara menyeluruh. Realisasi program pembangunan *gampong* yang dicanangkan pemerintah daerah Kabupaten Aceh Besar diarahkan juga dalam bentuk sistem tata kelola keuangan *gampong* melalui Peraturan Bupati No. 4 Tahun 2008 tentang keuangan *gampong*. Peraturan ini dikeluarkan sebagai bagian dari upaya pelaksanaan pemerataan pembangunan *gampong* menuju kemandirian dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat *gampong*. Sebagaimana juga diperkuat dalam Permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang pengelolaan keuangan desa disebutkan, bahwa setiap pendapatan desa/*gampong* baik yang berasal dari *gampong* itu sendiri yang bersumber dari pendapatan asli *gampong* (PAG) dan yang bersumber dari pemerintah berupa ADG (dari kabupaten/kota), bantuan dan hibah atau dari pihak

ketiga, penyalurannya melalui rekening *gampong* yang akan dikelola dalam anggaran pendapatan dan belanja *gampong* atau APBG. Pengalokasian dana dalam bentuk ADG diharapkan dapat menjadi penyangga utama pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat *gampong*.

Salah satu sumber pendapatan *gampong* minimal 10% (sepuluh persen) adalah bersumber dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, yang pembagiannya untuk setiap *gampong* secara proporsional yang merupakan alokasi dana *gampong* (ADG). Artinya, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam ditambah dengan dana alokasi umum setelah dikurangi belanja pegawai.

Sesuai dengan Instruksi Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam No. 04/INSRT/2006 tentang pedoman alokasi dana *gampong* dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintahan *gampong*, bahwa pemberian alokasi dana *gampong* merupakan perwujudan dari hak *gampong* dalam proses pendayagunaan *gampong* secara menyeluruh. Pada pasal 12 poin 1 dinyatakan ADG yang diterima setiap *gampong* digunakan untuk pemberdayaan masyarakat *gampong* dan biaya aparatur operasional pemerintahan *gampong*. Pemberdayaan masyarakat seperti diterangkan pada poin 2 diarahkan pada :

1. Penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin serta mengurangi kesenjangan melalui bina manusia dan bina usaha;
2. Peningkatan peranan wanita melalui perwujudan kesetaraan gender dan peningkatan peranan Dasa Wisma dalam bentuk bantuan operasional Tim

Penggerak PKK *gampong*;

3. Pembentukan dan pengembangan Badan Usaha Milik *Gampong* (BUMG);
4. Peningkatan derajat kesehatan;
5. peningkatan kualitas pendidikan dasar;
6. Usaha-usaha peningkatan stabilitas keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat/Linmas;
7. Pembinaan organisasi kepemudaan melalui Karang Taruna dan Bina Keluarga Remaja (BKR);
8. Peningkatan pengamalan kehidupan keagamaan dalam rangka peningkatan kesalehan sosial;
9. Pelestarian kegotong-royongan dan keswadayaan;
10. Pembangunan infrastruktur *gampong*;
11. Pengembangan wilayah terpencil yang mempunyai potensi berkembang;
12. Pengembangan dan pasyarakatatan Teknologi Tepat Guna (TTG) dan pemanfaatan sumber daya *gampong*, serta pelestarian lingkungan hidup.

Program bantuan keuangan *peumakmue gampong* (BKPG) atau ADG yang dirintis pemerintahan Aceh sejak tahun 2009 merupakan proyek yang sama dengan model program pemerintahan pusat melalui program PNPM Mandiri yang telah ada sejak tahun 2007. PNPM Mandiri adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui

harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan secara mandiri dan partisipatif. Tujuan utama yang hendak dicapai dari program ini adalah untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya.

Program PNPM Mandiri pada dasarnya terbuka bagi semua kegiatan dan berorientasi kepada pengentasan kemiskinan yang diusulkan dan disepakati masyarakat meliputi penyediaan dan perbaikan prasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial, dan ekonomi secara padat karya, penyediaan sumber daya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin. Sedangkan PNPM Mandiri pedesaan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja bagi masyarakat miskin secara mandiri melalui penyediaan kebutuhan dasar dan kebutuhan umum lainnya yang mendorong laju peningkatan kesejahteraan masyarakat (*pro-poor*). Memperkuat institusi lokal melalui proses pengambilan keputusan bersama yang mengakomodir kepentingan semua pihak serta kegiatan penguatan kapasitas masyarakat. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat oleh pemerintah melalui proses koordinasi yang intensif antara pelaku program dengan pemerintah daerah serta dukungan fasilitasi dan asistensi terhadap peran pemerintah secara menyeluruh (Sofyan, 2012).

Seirama dengan keberlanjutan program PNPM Mandiri yang telah berjalan beberapa tahun dalam proses pemberdayaan masyarakat, menjadi agenda penting bagi model pengembangan *gampong* yang direalisasikan dengan mencanangkan program Bantuan Keuangan *Peumakmue Gampong* (BKPG) atau yang juga dikenal ADG (alokasi dana *gampong*) sebagai tindak lanjut dari realisasi UUPA dalam program pembangunan kemandirian *gampong*. Program *peumakmue gampong* merupakan bantuan dana yang diberikan oleh pemerintah Aceh dalam rangka percepatan pembangunan, penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat dan penguatan pemerintahan *gampong* (Pergub No.10 Tahun 2012).

Program tersebut digulirkan untuk mempercepat pembangunan *gampong* yang dicanangkan pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota pasca konflik dan damai. Hal ini penting mengingat tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah serta masalah kemiskinan yang masih cukup tinggi di wilayah *gampong* menjadi isu tersendiri ditengah potensi sumber daya alam dan pelaksanaan otonomi khusus. Data BPS mencatat pada tahun 2010 jumlah penduduk miskin di Aceh sebanyak 861.850 orang. Dari jumlah tersebut, 173.370 orang penduduk miskin di daerah perkotaan, dan di wilayah pedesaan sebanyak 688.480 orang. Sedangkan pada September 2011 menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Aceh mencapai 19,48%. Pada periode Maret-September 2011, tercatat jumlah penduduk miskin di wilayah *gampong* mencapai 730.980 orang atau meningkat 0,14 persen. Sementara penduduk miskin di perkotaan turun sebesar 0,66 persen atau mencapai 169.300 orang jika dibandingkan periode September 2010-Maret 2011 yang mencapai angka 176.020 orang. Pada sektor

pertumbuhan ekonomi makro juga mengalami penurunan dimana hanya sektor pertanian dan perkebunan yang mampu menyumbangkan devisa pertumbuhan ekonomi, sedangkan untuk sektor perikanan, kelautan dan bahkan pertambangan sampai saat ini masih menjadi penyumbang terendah devisa pertumbuhan ekonomi Aceh.

Secara keseluruhan, (BPS) Biro Pusat Statistik mencatat bahwa perekonomian Aceh hanya tumbuh sebesar 5,11 persen pada triwulan I 2012. Angka pertumbuhan itu jauh lebih rendah dibandingkan dengan angka pertumbuhan nasional yang mencapai 6,3 persen. Tentunya tidaklah mengherankan persoalan kesempatan kerja dan pengangguran semakin memperburuk tingkat pertumbuhan ekonomi di perkotaan maupun di wilayah pedesaan. Data BPS menunjukkan jumlah pengangguran mencapai 15.400 orang, dari sebelumnya 149.000 orang pada Agustus 2011 dan menjadi 164.400 orang pada triwulan I 2012. Jika dipersentasekan, total pengangguran tersebut mencapai 7,87 persen dari jumlah angkatan kerja di Aceh yakni sebanyak 2.087.700 orang. Angka tersebut jauh lebih tinggi dibanding rata-rata tingkat pengangguran nasional yang sekitar 6 persen.

Sebagaimana dirilis di harian Serambi Indonesia (3 Mei 2012) bahwa pelaksanaan program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri perdesaan di Kabupaten Aceh Besar misalnya tahun 2007-2011 mencapai nilai Rp.138 miliar. Total anggaran PNPM yang dikucurkan ke daerah berpenduduk sekitar 350 ribu jiwa itu, 67 persennya digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana umum perdesaan, pendidikan, dan kesehatan. Prasarana umum perdesaan yang dibangun itu meliputi jalan 164,811 kilometer, 11 unit jembatan, saluran

irigasi 89,239 kilometer, saluran pembuangan air limbah di gampong 94,061 kilometer dan tiga unit pasar. Untuk sektor pembangunan pendidikan terserap sebesar tujuh persen yang digunakan untuk membangun 34 unit sarana pendidikan, bantuan beasiswa, insentif tenaga pengajar dan peningkatan ketrampilan masyarakat.

Untuk bidang kesehatan terserap sembilan persen yang digunakan untuk pembangunan 91 paket air bersih, 179 unit MCK, delapan unit pos kesehatan dan pemberian makanan tambahan bagi balita. Bantuan langsung pemberdayaan ekonomi perempuan dalam upaya meningkatkan ekonomi keluarga telah berkembang menjadi Rp.29 miliar yang disalurkan kepada 970 kelompok usaha perempuan dengan jumlah anggota mencapai 9.584 orang. Sedangkan pada tahun 2013 program PNPM Mandiri pedesaan membantu sebanyak 445 orang rumah tangga miskin melalui anggaran sebesar Rp. 417 juta. Jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya yang hanya 169 orang rumah tangga miskin yang terbantu melalui program ini. Tujuan PNPM Mandiri Perdesaan lebih diarahkan pada percepatan penanggulangan kemiskinan dengan model kegiatan pengelolaan dana bergulir menjadi salah satu kegiatan yang memberikan kemudahan bagi rumah tangga miskin untuk mendapatkan permodalan dalam bentuk kegiatan simpan pinjam kelompok perempuan (SPKP). Sehingga melalui program ini upaya memandirikan dan pengentasan kemiskinan di level masyarakat *gampong* dapat terwujud.

Pada tahun 2012 melalui program PNPM Mandiri dan integrasi-P2MKM (*Putoh ngon Mupakat Kuwat ngon Meuseraya*) direalisasikan beberapa proyek bantuan fisik di beberapa wilayah di Kabupaten Aceh Besar. Kegiatan PNPM MPd yang telah dilaksanakan mulai tahun 2007

meliputi PNPM-PPK dan PNPM BRR dan PNPM MPd, telah terserap dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) hingga Rp 171,5 milyar di Aceh Besar. Anggaran tersebut disalurkan dalam bentuk pembangunan sarana prasarana perdesaan 66,3 persen, kegiatan ekonomi Simpan Pinjam Perempuan (SPP) 17,92 persen, kegiatan bidang pendidikan 6,51 persen dan kegiatan bidang kesehatan 8,78 persen. Sementara di 2012, Aceh Besar mendapat alokasi dana Rp 40,5 milyar yang digunakan sebagai Dana Operasional Kegiatan (DOK) Pelatihan, Perencanaan dan Ruang Belajar Masyarakat (RBM). Sementara untuk BLM, dana sebesar 32,9 milyar telah dipergunakan untuk berbagai kegiatan *gampong* di Aceh Besar. Untuk sarana prasarana maupun SPP telah mencapai 95,31 persen.

Program tersebut digulirkan di 22 kecamatan dengan beragam bentuk kegiatan yang dilakukan. Dengan jumlah dana PNPM MPd mencapai Rp 40,8 milyar dikelola oleh 1.065 kelompok yang beranggotakan 10.765 perempuan, diarahkan pada pencapaian *Millenium Development Goal's* (MDG's) berupa peningkatan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin di perdesaan melalui pemenuhan kebutuhan dasar dan pengorganisasian masyarakat.

Dengan adanya program *peumakmu gampong* (BKPG) sejak tahun 2009 hingga 2012 yang lalu pemerintah daerah telah mengalokasikan dana sebesar Rp. 146 milyar di 604 *gampong* yang ada di Kabupaten Aceh Besar. Untuk serapan dana BKPG yang dialokasikan bagi kelompok SPP (simpan pinjam perempuan) mencapai 24,5 milyar yang dikelola oleh 1.219 kelompok yang beranggotakan 10.080 perempuan, sehingga total dana yang berputar di masyarakat mencapai 65,5 milyar. Pada tahun 2013, pihak pemerintah Kabupaten

Aceh Besar kembali menerima alokasi anggaran PNPM MPd yang lebih besar. Total anggaran Rp 37,7 milyar di tahun 2013 lebih besar Rp 5 milyar bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Sesuai dengan Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2009 tentang pedoman pengelolaan bantuan keuangan *peumakmu gampong* atau bantuan ADG digunakan untuk operasional pemerintahan dan pembangunan *gampong*. Skala prioritas pada ekonomi rumah tangga miskin serta percepatan pembangunan sarana dan prasarana *gampong* secara kontinuitas merupakan program yang dipacu pemerintah *gampong* dan kabupaten/kota sebagai tindak lanjut dari masih tingginya angka kemiskinan, pengangguran dan kesempatan kerja hingga upaya penataan kembali kelembagaan *gampong* sebagai penyangga keberhasilan program kemandirian *gampong* pasca konflik dan damai di Aceh.

Untuk merealisasikan berbagai program tersebut, pemerintah pusat dan daerah menggulirkan berbagai program bantuan yang diarahkan pada pemberdayaan dan pembangunan masyarakat *gampong*. Diantaranya program PNPM Mandiri perkotaan, PNPM Mandiri pedesaan serta BKPG atau ADG yang merupakan model bantuan langsung yang diterima masyarakat dalam upaya peningkatan ekonomi rumah tangga miskin, pemeliharaan kesehatan, pendidikan, agama serta sosial budaya. Selain itu program ini juga diarahkan pada pembangunan infrastruktur *gampong* yang nantinya mampu menjembatani integrasi pembangunan *gampong* secara menyeluruh.

Pencapaian target pembangunan *gampong* melalui pengalokasian dana bantuan tersebut ternyata dalam

prakteknya masih menyisakan berbagai persoalan di dalamnya, baik terkait dengan sistem perencanaan dan pengelolaan dana bantuan yang belum tepat sasaran, akuntabilitas, transparansi hingga kemampuan sumber daya manusia dalam tata kelola keuangan *gampong*. Faktor inilah yang sering kali menuai kritik dari pihak LSM, maupun masyarakat luas terkait lemahnya sistem pengawasan atas kebijakan pengembangan program *peumakmu gampong*.

Realita dilapangan menunjukkan memang selama ini dana pembangunan *gampong* seperti PNPM Mandiri pedesaan dan juga BKPG atau ADG cenderung digunakan untuk pembangunan infrastuktur sarana dan prasarana fisik semata, dan masih sangat lemah pada pembangunan infrastruktur non fisik. Bahkan ada beberapa proyek sarana fisik yang telah dibangun terbengkalai dan tidak dapat difungsikan secara maksimal oleh masyarakat *gampong*. Melihat pengalaman sebelumnya dengan model pembangunan desa/kota yang dikembangkan pemerintahan Orde Baru lewat program pengentasan kemiskinan yang disebut Inpres Desa Tertinggal (IDT) atau pada masa krisis tahun 1998 dikembangkan program jaring pengaman sosial, selajutnya ada Program Peningkatan Kecamatan (PPK), dan untuk daerah perkotaan disebut Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP) dan terakhir melancarkan program subsidi keluarga miskin dalam bentuk bantuan langsung tunai (BLT) yang semuanya bertujuan untuk pengentasan kemiskinan di wilayah perkotaan dan pedesaan. Namun demikian dari beberapa hasil studi memperlihatkan program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah lebih banyak menuai kritikan daripada melihat tingkat keberhasilan program.

Program yang dilakukan tersebut baik secara kualitas maupun kuantitas belum mampu mengurai tingginya angka kemiskinan di wilayah pedesaan maupun di perkotaan. Di sisi lain program penanggulangan kemiskinan tersebut cenderung terfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk masyarakat miskin dalam bentuk uang atau benda yang dampaknya berujung kepada timbulnya ketergantungan pada masyarakat. Lebih dari itu program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah pusat ataupun pemerintah kabupaten/kota umumnya kurang melibatkan partisipasi masyarakat secara luas dan memosisikannya hanya sebagai obyek dari beragam program pembangunan itu sendiri.

Dalam hal ini Dharmawan (2006) mengutip pandangan Fear dan Scharzweller (1985) bahwa konsep partisipasi masyarakat lokal menjadi kata kunci dalam *community development*. Disebutkan pembangunan kearah pemberdayaan komunitas harus dipahami sebagai “*a process in which increasingly more member of a given area or environment make and implement socially responsible decisions, where the probable consequence of which is an increase in the life chances of some people without a decrease (without deteriorating) in life chances of others*”. Artinya, pemberdayaan komunitas dipahami sebagai perubahan sosial yang terencana dan relevan dengan persoalan-persoalan lokal yang dihadapi suatu komunitas dan dilaksanakan dengan menggunakan prinsip yang sesuai dengan kapasitas, norma, nilai, persepsi serta kenyakinan komunitas setempat dengan menjunjung tinggi prinsip partisipasi. Konsekuensi logis menempatkan masyarakat menjadi pelaku utama dalam mewujudkan terealisasinya program-program yang dicanangkan pemerintah daerah dan bukan sebaliknya.

Ini tentunya menjadi penting mengingat mekanisme program pembangunan *gampong* yang ada sekarang tidak tertutup kemungkinan akan berulang pada persoalan yang sama dengan model pembangunan desa yang pernah dicanangkan pada masa pemerintahan Orde Baru.

Lemahnya partisipasi masyarakat *gampong* atas akses informasi program *peumakmue gampong*, mekanisme bantuan langsung “bagi-bagi uang” yang pada akhirnya menumbuhkan ketergantungan berbasis usaha percepatan pertumbuhan ekonomi keluarga miskin serta terpusatnya pembangunan pada proyek-proyek infrastruktur semata adalah persoalan mendasar yang masih ditemui di lapangan dalam pelaksanaan secara menyeluruh program *peumakmue gampong*. Malahan yang sering berkembang dalam masyarakat, ternyata berbanding terbalik dengan harapan yang diinginkan masyarakat dari wujud program pembangunan *gampong* itu sendiri dan justru yang sering muncul adalah kasus penyelewengan anggaran *gampong* atau penyerapan dana yang tidak tepat sasaran. Besarnya anggaran yang selalu digulirkan setiap tahunnya ternyata belum mampu mewujudkan kemandirian dan mengurai kemiskinan di *gampong* dan kondisi ekonomi rumah tangga masyarakat di *gampong* masih berada dalam kondisi memprihatinkan (Acehpost, 28 Mei 2012; Serambi Indonesia, 22 Desember 2012).

Dengan berpijak pada konsep *community empowerment approach* yang dikembangkan lewat program PNPM Mandiri pedesaan dan BKPG atau ADG yang bertujuan mewujudkan kemandirian *gampong* berbasis nilai adat dan agama yang ada saat ini tidak serta merta menempatkan kemakmuran dan kesejahteraan ekonomi masyarakat *gampong* dapat terealisasi dengan optimal, namun di sisi lain dari mekanisme

tata kelola keuangan gampong yang belum tepat sasaran, menjadi persoalan lain untuk terbukanya ruang konflik di masyarakat. Terlebih lagi masih banyaknya rumah tangga miskin hingga perubahan sosial yang berkembang dalam tata perilaku dan kehidupan di *gampong* menyebabkan persoalan *gampong* tidak cukup hanya didekati dengan satu perspektif, namun mengutip bahasanya Kolopaking (2006) partisipasi kolaboratif melibatkan semua pihak dengan seluruh elemen di dalamnya, menjadi poin penting untuk melihat *gampong* sekarang ini.

Penguatan Kelembagaan Gampong : Membaca Dari Kasus

Program *peumakmue gampong* atau program kembali ke *gampong* yang digagas dan telah dilaksanakan pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota bukan hanya difokuskan pada upaya peningkatan ekonomi atau pembangunan sosial budaya masyarakat *gampong* namun juga melakukan pembenahan atas tata pemerintahan *gampong* sejak *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tentang *gampong* disahkan dan realisasi PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa dan wujud pelaksanaan pasal 216 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dukungan Sarana dan Prasarana

Ada yang berbeda bila menggambarkan sarana dan prasarana pemerintahan *gampong* yang ada di wilayah Lamteuba Kecamatan Seulimeum dengan Mon Ikeun yang ada dalam wilayah Kecamatan Lhokga Aceh Besar. Sarana dan prasarana yang dimaksudkan lebih kepada infrastruktur pendukung jalannya roda pemerintah

gampong. Di wilayah Lamteuba sendiri untuk saat ini belum ada kantor pemerintahan *gampong* yang layak digunakan dalam menunjang semua pelayanan umum yang terkait dengan kebutuhan masyarakat Lamteuba sendiri. Aktifitas yang dilakukan *keuchik* misalnya, berhubungan dengan program *gampong* dan pelayanan masyarakat biasanya diselesaikan di *meunasah* atau di rumah *keuchik* sendiri.

Kenyataan ini merupakan sesuatu yang wajar mengingat wilayah Lamteuba pada masa konflik masuk dalam wilayah hitam sebagai basisnya GAM di wilayah Aceh Besar, sehingga pemerintah kurang memberikan perhatian terhadap beberapa bangunan infrastruktur yang menunjang pelayanan publik, termasuk bangunan kantor desa/*gampong*. Kendatipun dengan keterbatasan infrastruktur yang ada, berbagai kegiatan pelayanan masyarakat tetap berjalan normal, walaupun program pembangunan kantor pemerintahan *gampong* telah diusulkan ke pihak pemerintahan kabupaten pada tahun yang lalu, sampai saat ini belum ada realisasinya. Manakala ada kepentingan dengan aparat lembaga *gampong*, biasanya masyarakat akan menemuinya di rumah, *meunasah* atau bahkan juga di warung kopi. Bilamana ada kepentingan yang mendesak terkait dengan administrasi *gampong* atau surat menyurat lainnya menjadi kendala utama untuk dapat diselesaikan dengan cepat. Kondisi inilah yang sering kali menjadi bumerang bagi perangkat *gampong* dimana honorarium yang mereka terima dengan kapasitas dan volume kerja yang ada sering menuai kritik dari sebagian masyarakat. Terlebih lagi sebagian masyarakatnya bekerja di sektor pertanian dan perkebunan otomatis pelayanan administrasi yang terkait dengan berbagai program *gampong* sering kali dilakukan menjelang ketika seorang *keuchik* kembali dari

pekerjaannya berkebum atau berladang.

Berbeda dengan *gampong* Mon Ikeun di Kemukiman Lhoknga yang letak geografisnya berada di daerah pesisir dengan mata pencaharian penduduknya dominan di sektor perikanan sebagai nelayan, adalah salah satu wilayah yang terkena imbas bencana tsunami di tahun 2004 yang lalu. Rehabilitasi dan rekontruksi pasca bencana tsunami yang melibatkan pemerintah dan lembaga asing merubah begitu cepat kehidupan masyarakat di wilayah ini ke arah yang lebih baik. Pembangunan infrastruktur dan percepatan pertumbuhan ekonomi serta pembangunan sosial budaya yang melibatkan seluruh elemen masyarakat di dalamnya telah mampu menggerakkan kembali roda pemerintahan dan pembangunan daerah secara berkelanjutan. Pembangunan sarana dan prasarana seperti pusat kesehatan, pasar, mesjid, gedung sekolah, hingga kantor pemerintahan *gampong* yang sebelumnya diterjang Tsunami telah dapat difungsikan kembali. Berfungsinya kembali beberapa sarana publik tentunya akan sangat membantu kemajuan proses mobilitas penduduk kepada intensifikasi ekonomi makro terutama sektor perikanan yang telah lama menjadi andalan bagi sebagian masyarakat di wilayah ini.

Dinamika perkembangan *gampong* Mon Ikeun dan wilayah Lhoknga umumnya pasca rehabilitasi dan rekontruksi tidak hanya memberi pengaruh bagi penduduk asli setempat, namun juga memberi ruang bagi masyarakat pendatang bergerak di sektor perdagangan dan usaha rumah tangga ekonomi mikro. Laju pertumbuhan ekonomi dan dinamika penduduk yang ada ternyata tidak diimbangi dengan integritas kebutuhan publik di tingkat *grassroot*. Salah satunya adalah, belum maksimalnya tata pemerintahan *gampong* di dalam masyarakat kendatipun

telah ada kantor pemerintahan *gampong* yang dibangun oleh pihak LSM asing. Sehingga hubungan masyarakat dengan aparat kelembagaan *gampong* menyangkut kebutuhan administrasi *gampong* lebih banyak dilakukan di rumah *keuchik* atau di *meunasah* misalnya, daripada di kantor pemerintahan *gampong* yang baru. Ketersediaan saran dan prasarana yang ada seperti dibangun kembalinya kantor pemerintahan *gampong* sebagai unit terkecil pelayanan masyarakat *gampong* ternyata tidak serta merta difungsikan secara maksimal oleh perangkat *gampong* dalam memberikan pelayanan optimal. Malahan disekitar kantor yang baru tersebut sering menjadi tempat berteduh binatang ternak di saat hujan turun. Kegiatan aktifitas di kantor desa biasanya baru dipadati masyarakat manakala ada aktifitas yang berhubungan dengan sensus penduduk ataupun kegiatan pemilihan *keuchik*. Kondisi ini tentunya bukan hanya terlihat di wilayah *gampong* Mon Ikeun namun juga telah menjadi pemandangan umum di wilayah lainnya di Aceh. Artinya, sarana dan prasarana pendukung yang ada belum sepenuhnya dimanfaatkan dalam menunjang kebutuhan masyarakat *gampong*.

Pelatihan dan Sosialisasi Qanun

Selain program percepatan pembangunan sarana dan prasarana, program *peumakmu gampong* juga difokuskan pada berbagai bentuk pelatihan terkait tata kelola kelembagaan dan keuangan *gampong* serta pensosialisasian *Qanun gampong* bagi perangkat pemerintahan *gampong*. Pelatihan penyusunan dan rencana program *peumakmu gampong* dan pensosialisasi *Qanun* yang dilakukan pemerintah dan lembaga terkait lainnya intinya diarahkan pada peningkatan sumber daya aparat pemerintahan

gampong yang selama ini memang belum mempunyai pola yang aspiratif dan konstruktif tentang upaya penguatan kelembagaan *gampong*. Pemerintahan *gampong* yang berjalan saat ini sifatnya masih linear dan hanya terbatas pada urusan administratif semata tanpa terlibat lebih jauh dalam upaya pemberdayaan masyarakat berbasis norma dan budaya setempat.

Terkait dengan realita tersebut beberapa LSM, seperti yang pernah dilakukan LOGICA dengan menyelenggarakan pelatihan bagi aparat pemerintahan kecamatan dan *gampong* tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah *Gampong* (RPJMG), Rencana Kerja Pembangunan Gampong (RKPG) dan Anggaran Pendapatan & Belanja *Gampong* (APBG). Pelatihan ini selain membekali sekretaris *gampong* tentang tata cara penyusunan RPJMG, RKPG dan APBG, juga menambah pengetahuan dan ketrampilan dalam penyusunan *Qanun gampong*.

Pelatihan yang diikuti sebanyak 604 sekretaris *gampong* yang mewakili *gampong* dalam wilayah kabupaten Aceh Besar diselenggarakan selama 3 hari pada akhir tahun 2009, diharapkan para aparat *gampong* dapat menyuarakan program pembangunan *gampong* secara berkelanjutan sesuai dengan kebutuhan masyarakat *gampong*. Hal yang sama juga seperti yang dilakukan Forum Peduli *Gampong* bekerjasama dengan LPPM Banda Aceh mengadakan pelatihan mekanisme proses penyusunan RPJMG, RKPG dan APBG bagi aparat *gampong* yang ada dalam wilayah kecamatan Seulimeum.

Pelatihan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada aparat pemerintahan *gampong* tentang pola pengembangan *gampong* serta

mekanisme tata kelola keuangan *gampong* secara partisipatif dan transparan. Ini penting mengingat besarnya kucuran dana yang digulirkan setiap tahunnya untuk program *peumakmue gampong* oleh pemerintah kabupaten/kota harus dikelola secara profesional dan penyalurannya tepat sasaran. Fakta dilapangan memang menunjukkan beberapa kasus yang berkembang dalam program ini masih menyisakan berbagai masalah terkait tata kelola keuangan *gampong* yang sering kali menimbulkan kecurigaan dari masyarakat manakala besarnya jumlah dana yang ada belum sebanding dengan pencapaian program pembangunan *gampong* itu sendiri.

Proses penyusunan dan perencanaan pembangunan *gampong* yang masih sangat awam di level pemerintahan *gampong* tentunya tidak dapat dilepaskan dari masih kurangnya sosialisasi *Qanun gampong* yang dilakukan pemerintahan kabupaten/kota atas penjabaran secara menyeluruh mekanisme pemerintahan *gampong* seperti tertuang dalam *Qanun* No. 5 Tahun 2003.

Banyak persoalan yang tidak bisa diselesaikan karena tidak adanya regulasi yang bersifat khusus menyangkut segala aturan sosial yang ada dalam masyarakat, misalnya masalah batas wilayah *gampong*, pengelolaan aset *gampong* atau yang lainnya terkait kehidupan masyarakat setempat. Seharusnya persoalan-persoalan tersebut dijabarkan lebih teknis dalam *Qanun*, sehingga dapat diselesaikan sesuai dengan aturan yang ada. Namun hal ini tidak dapat dilakukan secara rinci mengingat tidak adanya sosialisasi *Qanun gampong* secara menyeluruh terkait persoalan yang sering dijumpai di *gampong-gampong* lainnya. Terlebih lagi menyangkut batas wilayah *gampong*, bila tidak ada penjabaran lebih jauh sangat memungkinkan terjadinya

konflik antar sesama *gampong* menyangkut penguasaan sumber daya. Hal ini seperti dinyatakan salah seorang aparat *gampong* untuk saat ini belum ada sosialisasi *Qanun* yang dilakukan pihak kabupaten/kota terkait tentang segala hal yang berhubungan dengan unsur pemerintahan dan ataupun menyangkut masalah adat *gampong*. Karenanya para aparat pemerintahan *gampong* sendiri terkadang berbeda pandangan diantara hubungan peran dan fungsi yang melekat pada masing-masing aparat. Hal inilah yang kemudian menyebabkan lemahnya peran dan fungsi para aparat kelembagaan *gampong* manakala mereka tidak mampu berperan optimal dalam masyarakat. Apa yang berjalan saat ini tidak jauh berbeda dengan tidak adanya *Qanun*. Artinya, kelembagaan *gampong* mengalami krisis fungsi dan peran yang ada diantara para aparat pemerintahan *gampong* dan yang membedakannya hanya pada bentuk insentif atau honorarium yang pada masa-masa sebelumnya belum seperti sekarang ini.

Jerih Payah Perangkat Gampong

Sesuai dengan pasal 27 ayat 1 UU No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, menjelaskan setiap aparat perangkat desa kecuali sekretaris desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil menerima penghasilan tetap. Sebagai tindaklanjut dari UU tersebut dan pelaksanaan program *peumamue gampong* yang dicanangkan pemerintah Aceh, aparat pemerintahan *gampong* menerima honor yang besarnya sesuai dengan kondisi anggaran belanja kabupaten setempat. Hal ini juga diperkuat sebagaimana tertera dalam penjelasan *Qanun Gampong* No. 5 Tahun 2003, pasal 30 ayat 1 menyebutkan :

“Penghasilan *Keuchik*, *Imeum Meunasah*, *Tuha Peuet Gampong*, dan Perangkat *Gampong* di sini adalah penghasilan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota, disamping penghasilan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja *Gampong*”.

Pembayaran honor biasanya ada yang ditranser ke rekening bendahara *gampong* atau ada juga yang langsung di ambil oleh *keuchik* ke kantor kabupaten/kota yang selanjutnya disalurkan kepada aparat pemerintahan *gampong*. Pemberian honor ini merupakan salah satu mekanisme untuk menunjang pelaksanaan kegiatan pemerintahan *gampong* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk saat ini memang honor yang diterima para aparat pemerintahan *gampong* sangat beragam, misalnya untuk *keuchik* ada yang menerima di bawah UMR, namun ada juga yang sudah setara UMR sebesar Rp. 1.000.000,-. Sedangkan bagi *imeum mukim* sekitar Rp. 700.000,- dan untuk aparat *gampong* lainnya berkisar Rp. 150.000,-/perbulannya. Kemudian ada juga di daerah lainnya yang menyesuaikan honor tersebut dengan UMR yang ada saat ini antara Rp.100.000- hingga Rp. 1.000.000,- setiap bulannya. Biasanya, untuk honor *keuchik* perbulannya Rp. 1.000.000,- , *imeum mukim* Rp. 600.000,-, sekretaris mukim Rp. 300.000,- untuk lembaga *tuha peuet* Rp. 300.000,- , para kepala urusan Rp. 125.000,- ,hingga kepala dusun Rp. 150.000,-. Ataupun juga ada yang membayarnya lebih rendah sesuai dengan anggaran pendapatan belanja kabupaten/kota setempat.

Pembayaran honor tersebut-kendatipun sering

terlambat penyalurannya oleh pemerintah kabupaten-diperuntukan untuk mendukung kinerja dan aktifitas aparat *gampong* yang memang pada masa sebelumnya belum ada program yang dikembangkan pemerintah provinsi dalam bentuk pemberian honor bagi semua aparat lembaga *gampong*. Memasuki pasca konflik dan damai pemerintah daerah melakukan berbagai terobosan dengan menata kembali lembaga *mukim* dan *gampong* dengan mendorong terbangunnya penguatan politik, ekonomi dan sosial budaya masyarakat di tingkat *grass root*.

Pada dasarnya penguatan kelembagaan *gampong* sendiri masih banyak mengalami kendala, selain belum adanya pentunjuk teknis tentang sistem penyelenggaraan *gampong* atau *mukim*, manajemen pemerintahan *gampong* atau *mukim* belum tertata dengan baik, terlebih masih belum tersedianya 4717 kantor pemerintahan *gampong* dari 6385 *gampong* dan 554 *mukim* di Aceh, sangat menyulitkan memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat. Ditambah juga dengan persoalan honorarium yang masih terbatas dan belum meratanya honor yang diterima aparat *gampong* menjadi kendala tersendiri dari masih lemahnya kebijakan dan implementasi program *peumakmue gampong* yang ada.

Optimalisasi Peran dan Fungsi Perangkat Gampong

Gampong merupakan organisasi pemerintahan terendah yang berada di bawah *mukim* dalam struktur organisasi pemerintahan di Aceh. Struktur pemerintahan *gampong* terdiri dari unsur *keuchik*, *imam meunasah*, *tuha peut gampong* dan perangkat *gampong* seperti *tuha lapan*, *kreujreun blang*, *paglima laot*, *peutua seuneubok*, *pawang*

uteun, haria peukan, dan juga *syahbanda* yang mempunyai peran penting dalam tata kelola kelembagaan *gampong* sebagaimana tertuang pada Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*. Kelembagaan ini berfungsi sebagai alat kontrol sosial yang memberikan pelayanan dan ketentraman secara preventif dan refresif dalam usaha penyelesaian persoalan di masyarakat dan menjadi penengah persengketaan yang muncul di masyarakat.

Pengoptimalisasian perangkat lembaga pemerintah *gampong* menjadi program utama yang dilakukan pihak pemerintahan Kabupaten/kota dalam menjembatani terwujudnya berbagai program pembangunan *gampong*. Memfungsikan kembali kedudukan lembaga pemerintahan *gampong* yang kemudian diperkuat dengan Qanun No. 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat merupakan konsekuensi logis dari keberadaan dan eksistensi lembaga adat dalam sistem sosial masyarakat Aceh.

Dengan disahkannya UU No. 18 Tahun 2001 tentang penyelenggaraan otonomi khusus bagi Provinsi NAD, dan ditindaklanjuti melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh, kedudukan pemerintahan *gampong* mendapat ruang yang lebih luas untuk menerjemahkan proses demokrasi kultural berbasis norma dan adat dalam tata kelola pemerintahan *gampong*. Penyelenggaraan sistem tata kelola pemerintahan *gampong* pada masa sebelumnya (sejak adanya UU No. 5 Tahun 1979) sempat mengalami polarisasi dari sistem pemerintahan desa yang secara tidak langsung menempatkan posisi dan peran perangkat *gampong* menjadi tangan kedua dalam mekanisme pembangunan *gampong*. Artinya, perangkat lembaga pemerintahan *gampong* hanyalah pelaksana wewenang dari kekuasaan di atasnya-dalam halnya ini pihak kecamatan-

tanpa adanya otoritas kekuasaan yang lebih atas berbagai kebijakan pembangunan *gampong*.

Gampong yang sedianya sebagai daerah otonom dengan nilai-nilai adat yang melekat padanya perlahan tereduksi dalam sistem birokratisasi negara yang secara tidak langsung melemahkan kekuatan adat itu sendiri. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari konsep dasar yang diterjemahkan pemerintah tentang makna desa itu sendiri. Desa dalam pandangan UU ini dilihat sebagai sebuah pemerintahan yang membutuhkan penguatan untuk dapat secara aktif meningkatkan partisipasi dalam program pembangunan. Desa dilihat sebagai pemerintahan terendah yang menjalankan berbagai program pembangunan yang kendatipun hanya sebagian kecil saja tugas pemerintahannya bersifat otonom. Kekuasaan negara yang cukup besar atas pemerintahan desa telah menundukkan desa dalam kooptasi negara.

Berbagai aturan yang ada hingga pemilihan kepada desa tidak dapat dilepaskan dari campur tangan negara sebagai perwujudan otonomi desa itu sendiri. Posisi adat yang sebelumnya mempengaruhi semua kebijakan dan aturan yang ada dalam tata pemerintahan *gampong* perlahan semakin melemah. Peran tokoh adat yang sebelumnya menjadi penengah berbagai masalah hukum atau pelanggaran yang dilakukan warganya mulai beralih pada pengadilan hukum formal dengan dalih lebih jelas kepastian hukumnya dibandingkan melalui peradilan adat. Potret inilah yang kemudian menempatkan lembaga adat *gampong* teralienasi dalam tatanan sistem sosial masyarakat Aceh. *Keuchik* dan perangkat lainnya hanyalah simbol kemegahan budaya masa dulu, tanpa diberi *space* berperan lebih besar dalam pemberdayakan masyarakat di

atas nilai dan norma yang ada.

Berpijak pada realitas inilah pemerintah Aceh Kabupaten/kota melalui produk hukum yang telah disahkan melakukan berbagai upaya dalam menata kembali kedudukan dan fungsi kelembagaan *gampong* bersama unsur di dalamnya dalam upaya mengembalikan identitas keaslian *gampong* sebagai bagian utama agen peubah kemandirian *gampong*. Reaktualisasi kemandirian tersebut diwujudkan dengan mengembalikan posisi dan peran aparat kelembagaan *gampong* sebagaimana yang telah mengakar dalam struktur masyarakat Aceh. Artinya, seorang *imam meunasah* misalnya diharapkan tidak hanya berfungsi dalam memimpin terselenggaranya kehidupan beragama dalam masyarakat, namun juga harus terlibat aktif dalam pengambilan kebijakan arah pembangunan *gampong*.

Beberapa kegiatan yang dilakukan pemerintah kabupaten Aceh Besar dalam upaya mendukung kemandirian *gampong* diimplementasikan dalam berbagai program kerja peningkatan sumber daya pengelola *gampong*, seperti training/pelatihan, peningkatan kesejahteraan, sosialisasi *Qanun gampong* hingga sarana dan prasarana penunjang berjalannya roda pemerintahan *gampong*. Kegiatan pelatihan yang pernah dilakukan misalnya, pola penyusunan perencanaan pembangunan *gampong* partisipatif yang diikuti para aparat *gampong* di wilayah kecamatan Seulimeum yang diselenggarakan pihak Impact (*Inspiration for Managing People's Actions*) dan bekerjasama dengan pihak kecamatan di tahun 2011 yang lalu. Ataupun juga kegiatan yang dilakukan pihak MAA (Majelis Adat Aceh) Kabupaten/kota di awal tahun 2012 bertemakan peran aparat *gampong* dalam penyelesaian

perkara dan sengketa adat *gampong*. Kegiatan yang diikuti oleh perwakilan aparat *gampong* yang ada dalam wilayah kecamatan Seulimeum bertujuan untuk mengembalikan potensi lembaga adat *gampong* dalam menyelesaikan berbagai perkara dan sengketa dalam konteks hukum adat.

Faktor Pendukung dan Penghambat Program

Program *peumakmu gampong* atau program kembali ke *gampong* yang telah berjalan sejak tahun 2009 yang lalu ternyata masih menyisakan berbagai persoalan mendasar terkait upaya penguatan kelembagaan *gampong*. Persoalan tersebut tidak hanya didasarkan oleh faktor internal namun juga faktor eksternal dari kebijakan pemerintah kabupaten ataupun badan pemberdayaan masyarakat di tingkat provinsi/kabupaten dalam pensosialisasian berbagai program yang berhubungan dengan kemandirian *gampong*.

Percepatan pembangunan *gampong* yang direalisasikan dengan program kembali ke *gampong* tersebut tidak hanya difokuskan pada peningkatan kesejahteraan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat setempat, namun juga diarahkan pada peningkatan sumber daya pengelolaan kelembagaan *gampong*. Artinya, keterlibatan perangkat *gampong* mewujudkan pemerintahan *gampong* yang partisipatif dan demokratis dengan tetap menjunjung nilai-nilai adat adalah bagian dari mekanisme mewujudkan otonomi *gampong*.

...bahwa percepatan pembangunan *gampong* dalam berbagai aspeknya tidak lain sebagai bentuk usaha pemerintah Aceh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat *gampong* pasca konflik dan tsunami tentunya. Karenanya melalui bantuan ADG atau yang juga disebut BKPG tersebut diharapkan dapat menjadi

salah satu media untuk membantu kesejahteraan masyarakat *gampong* secara menyeluruh. Sisi lain juga sebagai bentuk penguatan nilai-nilai identitas kelembagaan *gampong* dalam mempertahankan adat *gampong*. Karenanya ada beberapa pelatihan yang akan diberikan secara bertahap bagi aparat lembaga *gampong* terkait dengan bantuan tersebut.

Secara riil memang ada beberapa persoalan yang masih dijumpai di level pemerintahan *gampong* dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan antara lain; a) Masih lemahnya aparat lembaga *gampong* memahami tugas dan fungsi masing-masing lembaga. b) Belum optimalnya perangkat *gampong* dalam menjalankan fungsi manajemen organisasi pemerintahan *gampong*, baik dalam aspek perencanaan pembangunan *gampong* (RPJMG dan RKPG), perencanaan dan pengelolaan APBG (Anggaran Pendapatan dan Belanja *Gampong*). c) Masih kurangnya peran sekretaris *gampong* dalam menjalankan fungsi-fungsi administrasi pemerintah *gampong*. d) Masih kurang pengetahuan dan ketrampilan *keuchik* dan *tuha peut* dalam menyusun regulasi atau kebijakan *gampong* (*Qanun gampong*). e) Dukungan sarana dan prasarana penunjang penyelenggara pemerintahan *gampong* yang belum memadai.

Persoalan ini tentunya tidak terlepas dari peran pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menindaklanjuti dinamika proses regulasi yang ada seiring upaya penguatan kelembagaan *gampong*. Sistem penyaluran bantuan dana *gampong* yang masing bersifat *ploting* misalnya, tanpa dibarengi dengan peningkatan kapasitas masyarakat yang akan mengelola dana bantuan tersebut, menjadi persoalan

tersendiri manakala penyusunan rencana pembangunan *gampong* sebagai salah satu syarat dari mekanisme pencairan dana *gampong* belum dapat dibuat secara efektif dan terarah oleh aparat *gampong*. Kurangnya pelatihan keterampilan dan pengetahuan dari pihak pemerintah kabupaten/kota tentang pola penyusunan rencana dan tata kelola keuangan *gampong* adalah salah satu faktor yang dihadapi aparat lembaga *gampong* dalam merumuskan mekanisme RPJMG *gampong*.

...ada beberapa persoalan yang masih sering terjadi di mana penyusunan RPJMG ataupun program kerja *gampong* tidak adanya petunjuk teknis dari pihak kecamatan, sehingga model penyusunannya pun beragam karena tidak ada petunjuk baku yang dapat dipahami oleh aparat *gampong*. Sudah tentu banyak yang kemudian dikembalikan, dan harus membuat kembali sebagai bahan untuk proses pencairan dana *gampong* dari pihak Kabupaten. Seharusnya pihak kecamatan setempat melakukan sosialisasi dan pelatihan kepada aparat *gampong* yang memang tidak pernah membuat program kerja *gampong* secara terstruktur seperti sekarang ini.

Dengan berbagai persoalan yang ada dalam proses pembangunan *gampong* baik dalam konsteks pemberdayaan ekonomi masyarakat, koordinasi antara kelembagaan hingga peningkatan sumber daya *gampong*, memperlihatkan tematik program kembali ke *gampong* atau *peumakmue gampong* sebagai media menuju kemandirian *gampong* pasca konflik dan tsunami agaknya belum sepenuhnya mampu mewujudkan otonomi *gampong*. Mekanisme pembangunan

yang belum aspiratif menjadikan program-program yang digulirkan terkesan politis tanpa adanya penjawatan yang lebih mikro terhadap berbagai persoalan yang ada di level *gampong*. Persoalan kemiskinan, kesempatan kerja, pengangguran, hingga sumber daya lokal masih menjadi persoalan urgen yang ada di *gampong* sekarang ini. Hal inilah yang sering mendapat kritik dari masyarakat dan juga kalangan LSM dimana program kembali ke *gampong* atau *peumakmue gampong* belum dapat menjadi jawaban atas persoalan kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat *gampong* secara menyeluruh. Berbagai program yang ada masih terfokus pada pembangunan fisik, dan masih sangat lemah pada aspek pemberdayaan masyarakat.

Mengukuhkan Relasi Negara, Adat dan Agama

Program kembali ke *gampong* yang telah berjalan selama ini pada dasarnya difokuskan pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penguatan kelembagaan *gampong* secara menyeluruh. Program yang digulirkan tersebut sebagai bentuk jawaban menjembatani berbagai persoalan yang muncul di aras *gampong* pasca konflik dan Tsunami beberapa tahun yang lalu. Hancurnya modal sosial di *gampong*, lumpuhnya kelembagaan adat lokal, tingginya angka kemiskinan ataupun hancurnya basis-basis ekonomi masyarakat sebagai salah satu indikator kebijakan pemerintah daerah untuk mengembalikan *gampong* sebagai basis pembangunan daerah.

Percepatan pembangunan ekonomi masyarakat *gampong* yang dilakukan melalui ADG (alokasi dana *gampong*) atau yang lebih dikenal dengan BKPG (bantuan keuangan *peumakmue gampong*) yang diberikan setiap

tahunnya serta adanya program PNPM mandiri yang telah berjalan sebelumnya sebagai bentuk dari keberpihakan pemerintah dalam percepatan pembangunan *gampong* dalam semua aspek. Pengalokasian dana bantuan ADG atau BKPG tidak hanya diarahkan pada pembangunan bidang ekonomi, namun juga diarahkan pada bidang sosial dan budaya. Penguatan struktur kelembagaan *gampong* dengan perangkat adat di dalamnya adalah menjadi bagian dari usaha mempertahankan nilai-nilai adat dan agama sebagai penyangga kelembagaan *gampong*. Karena sebagaimana dipahami bersama, budaya sebagai sebuah aturan yang dipedomani masyarakat di dalam hidup bermasyarakat bersumber dari *gampong*.

Gampong adalah “rumah” bagi pembinaan, pelestarian, dan pengendalian budaya Aceh. Dalam sebuah *gampong*, seseorang dijadikan *ureung Aceh* dengan segala ke-Acehannya. *Gampong* merupakan tempat untuk menginternalisasikan seseorang dalam hal yang terkait dengan substansi adat dan agama melalui proses pendidikan. Dengan kata lain, *gampong* bukan hanya sekedar pola perkampungan menurut terminologi teritorial dimana sebuah komunitas bertempat tinggal, tetapi telah melebihi batas-batas fungsinya. *Gampong* sebagai rumah bagi berkembangnya budaya masyarakat Aceh.

Kenyataan inilah yang kemudian dapat dipahami dengan berbagai produk hukum yang disahkan pemerintah daerah seperti Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1990 yang mengatur tentang pembinaan dan pengembangan adat istiadat, kemudian *Qanun* No. 7 Tahun 2000 tentang penyelenggaraan kehidupan adat ataupun *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat, yang walaupun belum menunjukkan perbedaan yang prinsipil diantara produk

hukum tersebut dan hanya mempertegas eksistensi lembaga adat sebagai bagian dari struktur masyarakat Aceh, namun hal ini menjadi pertanda bahwa adat dan agama sebagai sandaran utama dari lahirnya berbagai *Qanun* yang ada hingga saat ini. Penegasan ini tentunya cukup berasal mengingat sistem sosial masyarakat Aceh akan selalu terkait satu sama lainnya antara adat dan agama.

Demikian pula halnya manakala mengkaji ulang dari beberapa Undang-Undang yang lahir pasca reformasi, semakin membuka peluang bagi otonomi yang lebih besar bagi daerah, antara lain UU No. 22/1999 tentang Otonomi di Daerah diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah hingga disahkannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang pemerintahan desa yang memberi ruang bagi munculnya desa adat dan legalitas lembaga adat dalam masyarakat. Kemudian, khusus bagi Aceh, sejak adanya UU No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh, UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus untuk Aceh dengan nama Provinsi *Nanggroe* Aceh Darussalam, kemudian UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh dan beberapa *Qanun* tentang *gampong* dan *mukim* semuanya berakar pada otonomisasi politik identitas.

Membaca kembali bagaimana keterkaitan adat dan negara sebenarnya tidak hanya dimulai pada masa kekuasaan orde baru, namun sejak masa kekuasaan Belanda adat menjadi bagian dari kepentingan politik pemerintah. Posisi yang sama pula sejak masa orde lama hingga zaman reformasi sekarang ini, adat menjadi instrumen penting dalam mewujudkan berbagai program pembangunan. Kenyataan ini dapat dicermati bagaimana kemudian

jargon elemen adat menjadi arah dalam pelaksanaan irama pembangunan lokal. Kendatipun hubungan yang terbangun antara adat dan negara berbeda-beda dalam setiap pemerintahan, namun secara umum dapat dikatakan adat sebagai media yang selau digunakan negara untuk menyukseskan pemerintahannya. (Eko, 2003; Dharmawan, 2006)

Melalui regulasi yang dilakukan integrasi adat dan negara dalam prakteknya belum mampu menjawab kenyataan yang muncul dari dualisme yang berkembang di aras lokal. Tarik menarik antara adat dan negara masih dapat terjadi manakala integrasi yang dibangun tidak memberi gambaran yang jelas antara domain adat dan negara. Mengacu dari perspektif hukum, tingkatan norma akan mengacu pada norma di atasnya. Norma sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai kebudayaan yang ada dalam suatu komunitas. Pada posisi tersebut, peraturan yang mengikat *gampong* akan terikat dengan peraturan di atasnya dalam konteks membangun nilai-nilai lokal. Hal ini dapat diperhatikan bagaimana relasi *gampong* dan *mukim* serta antara *gampong* dan kecamatan. Fakta dilapangan memperlihatkan bagaimana tindakan *keuchik* yang langsung berhubungan dengan pihak kecamatan tanpa terlebih dahulu melalui *mukim*. Hubungan ini sangat kentara terlebih lagi terkait dengan sistem perencanaan dan pengelolaan dana *gampong*. Ketidakjelasan domain antara *mukim* dan *gampong* tersebut akan memberi pengaruh yang cukup besar memudarnya fungsi *mukim* dalam masyarakat. Padahal bila mencermati filosofi relasi antara negara dan adat serta agama, posisi *mukim* dan *gampong* menjalankan fungsi penegakan syariat dalam artian luas, konservasi nilai adat dan sistem pemerintahan desentralisasi memiliki fungsi yang cukup

strategis mewujudkan habitus publik yang mengakar pada nilai-nilai lokal. (Sujito,2007, Antlov, 2002)

Kebijakan program kembali ke *gampong* yang telah berjalan selama ini dalam kerangka konsep pembangunan *gampong* tentunya dapat dilihat bagaimana relasi negara, adat dan agama saling terkait satu sama lain sebagai pilar dari berbagai program yang dilakukan dalam mewujudkan kemandirian *gampong* secara menyeluruh. Negara (pemerintah daerah) memerlukan kedua pilar yang lain, adat (perangkat adat) dan agama (ulama) sebagai penghubung di tingkat bawah untuk terimplementasinya berbagai kebijakan pembangunan. Di sisi yang lain, pilar adat (perangkat adat) dan agama (ulama) juga tidak dapat lepas dari Negara. Pada umumnya kekuasaan perangkat adat yang telah tereduksi dalam *Qanun gampong* dan berjalan dalam masyarakat payung hukumnya berdasarkan pengakuan dan pengesahan dari negara. Artinya, legalitas lembaga adat yang tertuang dalam berbagai produk *Qanun* yang ada sekarang ini tidak dapat lepas dari kewenangan yang diberikan negara sebagai mitra pemerintah dalam menyelenggarakan kehidupan adat istiadat.

Pada sisi yang lain, ulama (dalam *gampong* lebih dikenal *teungku meunasah*) masih membutuhkan legalitas dari pemerintah di atasnya dalam hal menegakkan nilai-nilai atau norma-norma keagamaan. Ulama dalam masyarakat Islam menduduki posisi strategis dan signifikan dalam struktur sosial kehidupan masyarakat. Demikian pula melihat posisi ulama hingga pada level *gampong* menduduki posisi yang dominan atas berbagai kebijakan yang diputuskan di *gampong*. Artinya, program pembangunan *gampong* yang dicanangkan *keuchik* misalnya, harus mendapat persetujuan dari *teungku/imam meunasah*. Demikian pula dengan *teungku*

meunasah, basis kekuasaannya dalam proses pelaksanaan syariat Islam tidak dapat dilepaskan dari ruang yang diberikan pemerintah dalam terimplementasinya nilai-nilai agama dalam kehidupan masyarakat *gampong*. Melihat kewenangan dan kekuasaan yang melekat pada *teungku/imam meunasah*, posisi mereka menjadi bagian yang cukup strategis dalam menjaga keharmonisan dan penguatan nilai-nilai ajaran agama ditengah pelaksanaan syariat Islam itu sendiri.

Pada level tertentu dapat dipahami bagaimana kebijakan yang digulirkan pemerintah daerah dalam berbagai program yang terkait penguatan kelembagaan *gampong* akan selalu berhubungan dengan filosofi yang ada dalam masyarakat *gampong* itu sendiri. Sama disaat membaca sejarah politik perjuangan Aceh masa dulu, posisi *Sultan, Uleebalang dan Ulama* dalam mempertahankan kekuasaannya dalam masyarakat tetap berpegang pada dialektika adat pada satu sisi dan agama di sisi yang lain. Format ini pula yang bisa terbaca manakala pemerintah mencanangkan program kembali ke *gampong* sebagai basis dari upaya mempertahankan nilai-nilai identitas masyarakat di satu sisi, namun di sisi yang lain berupaya membirokratisasikan berbagai program yang ada dan pada kenyataannya berpeluang terbukanya ruang konflik di bagi *gampong* terkait dengan kewenangan dan perencanaan pembangunan *gampong*. Logika birokratisasi yang “dipaksakan” pemerintah pusat dan daerah melalui berbagai produk hukum yang ada serta filosofi pembangunan *gampong* yang berjalan selama ini secara tidak langsung menempatkan fungsi-fungsi administratif lebih menjadi indikator keberhasilan pembangunan *gampong*.

Gampong sebagai wujud entitas dari nilai-nilai

yang melekat akan berada dalam pusaran *self governing community* dan *local governance*. Pada satu sisi ruang *self governing community* menjadi indikator utama dari konsep kelembagaan *gampong*, namun di sisi yang lain *local governance* yang melekat dari keseluruhan pola pembangunan *gampong* adalah kompleksitas yang akan selalu berbenturan dalam filosofi yang berbeda. Artinya, identitas *gampong* yang ada saat ini tidak akan lepas dari posisi *gampong* di antara kedua filosofi yang berbeda tersebut. Pada saat yang sama ketika nilai-nilai adat menjadi instrumen utama wujud kelembagaan *gampong*, namun di sisi yang lain sistem birokratisasi menjadi arah dari pembangunan *gampong* itu sendiri. Sistem hirarkhi yang terbaca dari butir-butir aturan *Qanun* atau produk hukum lainnya yang ada secara tidak langsung menempatkan *gampong* dalam dialektika entitas wujud *gampong*. Artinya, hubungan negara, adat dan agama tidak dapat dilepaskan untuk melihat posisi *gampong* sekarang ini. Wajar tentunya, ketika romantisme *gampong* seperti masa kejayaan Aceh harus dipertanyakan kembali dalam konteks sekarang ini.

Upaya mempertahankan nilai-nilai adat dan mekanisme sistem birokratisasi dalam tata kelembagaan *gampong* secara tidak langsung menundukkan *gampong* dalam pola relasi negara, adat dan agama sebagai basis entitas sebuah *gampong*. Gambaran ini tentunya tidak hanya ditemukan di wilayah lokasi penelitian, namun juga di semua *gampong* yang ada di Aceh dalam ranah dialektika mempertahankan nilai-nilai adat diantara mekanisme tata kelembagaan *gampong* yang tidak bisa lepas dari sistem birokratisasi yang berkembang di dalamnya. Fungsi sosial dan adat yang melekat pada stuktur lembaga adat *gampong* dan fungsi administratif dalam wujud pelayanan

publik adalah mekanisasi dari perubahan yang nyata dari relasi negara, adat dan agama. Artinya, bila *self governing community* sebagai acuan identitas *gampong* yang menjadi idiom dari penguatan kelembagaan *gampong* secara tidak langsung akan menempatkan *gampong* dalam instrumen ideologi klasik yang mencoba mereduksi semua fungsi institusi sebagai multi fungsi. Pada level tersebut posisi *gampong* akan memberi ruang ter subordinasi diantara aliran kewenangan yang datang dari pemerintah di atasnya. Dengan bahasa yang lain, domain negara dan adat dalam konteks pembangunan *gampong* harus direkonstruksi ulang diantara penguatan nilai adat di satu sisi dan “pemerintahan negara dan adat” di sisi yang lain.

Demikian pula manakala *gampong* berada dalam *local governance* yang secara tidak langsung fungsi birokratisasi modern menjadi acuan dari penguatan kelembagaan. Pada level tersebut seirama dinamika perubahan masyarakat dan arah penguatan kelembagaan *gampong* yang dikembangkan pemerintah daerah saat ini, aspek keseimbangan nilai-nilai adat dan fungsi pemerintahan yang melekat (*embedded*) pada tata kelembagaan *gampong* menjadi modal sosial penguatan *gampong* itu sendiri. Mengikuti pandangan Salman (2012) pembangunan *gampong* tidak hanya dijalankan untuk menjawab bagaimana *gampong* berkembang melalui kombinasi modal dan teknologi melalui peran negara dan kebebasan pasar. Pembangunan *gampong* juga harus menjawab bagaimana *gampong* dapat berkembang dalam swakarsa/swadaya masyarakat dan tidak tergantung pada kapitalisme. Pembangunan *gampong* juga harus menjawab bagaimana merpresentasikan diri dan menegakkan identitasnya di antara entitas lain di tengah konstentasi pengetahuan dan dinamika masyarakat saat ini.

BAB V

RELASI DAN PERAN KELEMBAGAAN GAMPONG

Disfungsional Struktur Kelembagaan Gampong

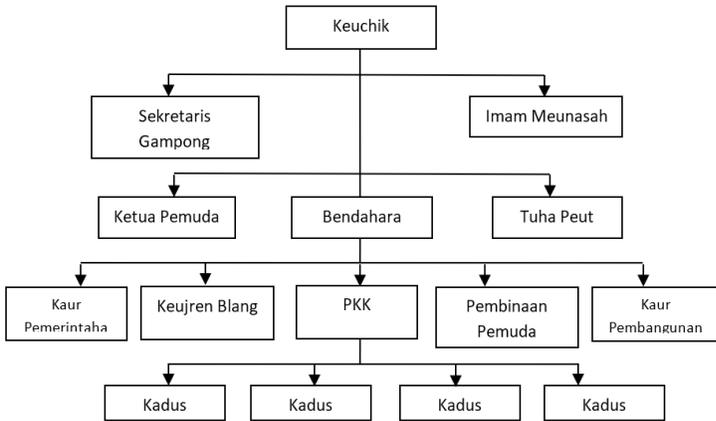
Penyelenggaraan pemerintahan *gampong* yang diatur melalui Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*, dan lebih khusus lagi pemerintahan kabupaten Aceh Besar mengeluarkan Qanun No. 8 Tahun 2004 tentang pemerintahan *gampong* merupakan realisasi dari regulasi produk hukum formal untuk mewujudkan kemandirian *gampong* secara otonom. *Gampong* sebagai kesatuan masyarakat hukum memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat terutama dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, *gampong* memiliki peran dan posisi yang sangat strategis, karena: (1) mempunyai susunan pemerintahan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa; (2) penyelenggaraan pemerintahan *gampong* merupakan sub sistem dari penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan juga sub sistem Pemerintahan Nasional; (3) *gampong* dapat melakukan penyusunan produk hukum, baik hukum publik, hukum perdata maupun hukum adat

yang dirumuskan dalam bentuk Qanun *gampong*, memiliki harta kekayaan, harta benda atau aset, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan; (4) sebagai perwujudan demokrasi, di *gampong* di bentuk lembaga *tuha peut* atau sebutan lain sebagai lembaga yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, menetapkan legislasi serta mengawasi jalannya pemerintahan *gampong*; (5) di *gampong* dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat sesuai dengan kebutuhan yang merupakan mitra kerja pemerintah *gampong*; (6) *gampong* memiliki sumber pembiayaan; (7) *keuchik* mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa perdata antar warganya serta sengketa-sengketa adat lainnya; dan (8) *gampong* merupakan titik konsentrasi pelaksanaan syari'at Islam.

Sebagai lembaga pemerintahan, *gampong* merupakan wilayah otonomi asli dan melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan kabupaten/kota yang diserahkan kepada *gampong* serta melaksanakan tugas pembantuan dan tugas pemerintahan lainnya. Di samping kewenangan pemerintahan *gampong* melaksanakan urusan adat istiadat dan syari'at Islam (*self governing community*), *gampong* juga sebagai unit pemerintahan (*local self government*) dalam struktur pemerintah Aceh. Jalannya roda pemerintahan *gampong* akan terkait erat dengan hubungan yang terbangun secara senirgis antara perangkat lembaga *gampong* yang berperan dan berfungsi mewujudkan ideologi pembangunan *gampong* dalam konteks *self governing community* maupun *local self government*.

Secara struktur, institusi *gampong* merupakan sebuah bangunan dari beberapa aktor yang terlibat di dalamnya

dan dipilih berdasarkan kesepakatan masyarakat yang satu sama lainnya saling terkait. Dalam lembaga *gampong* akan terdiri dari beberapa aktor yang berfungsi dan berperan sesuai dengan tugasnya masing-masing. Seorang *keuchik* misalnya, bertanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan. Ataupun seorang imam/*teungku meunasah* bertanggung jawab dalam pelaksanaan kehidupan keagamaan dalam masyarakat. *Tuha peut gampong* sebagai lembaga pertimbangan dan penasihat *keuchik* dalam memimpin *gampong*. Serta beberapa perangkat *gampong* lainnya yang kesemuanya berkaitan dengan mata pencaharian hidup masyarakat *gampong*. Pada dasarnya dalam sistem pemerintahan *gampong* terdapat dua orang pemimpin yang sederajat, dengan tugas dan tanggung jawab yang berbeda. *Keuchik* sebagai pelaku jalannya roda pemerintahan, sedangkan *teungku meunasah* sebagai pelaksana kehidupan keagamaan dalam masyarakat. Kesejajaran kedua lembaga tersebut tentunya tidak terlepas dari filosofi masyarakat, dimana adat dan agama menjadi fondasi dasar dalam sistem sosial masyarakat Aceh.



Gambar. Struktur Pemerintahan Gampong

Pada dasarnya jalannya roda pemerintahan *gampong* sangat ditentukan oleh keterlibatan dari perangkat *gampong* yang ada dalam sebuah *gampong*. Penyelenggaraan sistem pemerintahan lokal yang otonom dengan fungsi dan perannya masing-masing seperti yang terlihat dalam struktur pemerintahan *gampong* menjadi dasar terbangunnya konsensus dalam masyarakat membentuk tatanan sosial sebagaimana yang telah disepakati oleh masyarakat di atas pijakan adat dan agama. Manakala rantai filosofi dari keterpaduan adat dan agama perlahan terkikis dalam struktur kelembagaan *gampong*, sebagaimana disaat diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa, pranata adat lokal yang telah mengakar dalam sistem kelembagaan *gampong* perlahan memudar yang pada gilirannya hubungan kekuasaan atas nilai dan norma adat tergantikan dengan sistem birokratisasi modern.

Posisi *keuchik*/kepala desa menduduki posisi puncak dalam struktur lembaga *gampong*. Pada posisi ini *keuchik* tidak berada sejajar sebagaimana mana struktur lembaga *gampong* sebelum adanya UU No. 5 Tahun 1979. Artinya, kebijakan dan putusan program perencanaan dan pembangunan *gampong* berada pada kekuasaan *keuchik*, tanpa melibatkan *teungku meunasah* dan *tuha peut*. Posisi tersebut memberi ruang terpusatnya kekuasaan di tangan *keuchik* dan menjadi tangan pertama pelimpahan tugas dan wewenang dari kecamatan. Kecamatan memainkan peran penting dalam proses tata kelola kelembagaan *gampong*, yang sebelumnya berada di bawah mukim. Pada struktur ini pula diperkenalkan sekretaris desa dari kalangan PNS yang sebelumnya tidak dikenal dalam struktur lembaga *gampong*. Posisi ini memperlihatkan bagaimana campur tangan negara terhadap desa (Eko, 2005;). Konsep *self-governing*

community yang pernah ada dalam struktur kelembagaan lokal, seperti lembaga *gampong* secara perlahan mengalami peluruhan disaat model hirarkhi-birokrasi menjadi patron mekanisme dari sistem pemerintahan *gampong*.

Memasuki Pasca Orde Baru seiring bergulirnya otonomi khusus bagi Aceh melalui UU No. 18 Tahun 2001 dan diperkuat lagi dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, identitas kelembagaan *gampong* yang sebelumnya sempat terpolarisasi dalam sistem pemerintahan desa perlahan mulai bergerak ke arah wujud identitas kelembagaan *gampong* sebagaimana yang tertuang dalam Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* dan nilai-nilai filosofi yang ada dalam UUPA (Undang-undang Pemerintahan Aceh).

Melalui produk hukum tersebut, kelembagaan *gampong* yang semula berada di bawah kecamatan dikembalikan posisinya berada di bawah *mukim*. Dengan demikian seorang *keuchik* bertanggungjawab dan menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada *mukim*, dan bukan kepada pihak kecamatan. Dalam Qanun tersebut disebutkan, seorang *keuchik* memimpin penyelenggaraan pemerintahan *gampong* berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh *tuha peut gampong*. *Keuchik* berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan *gampong* dan pemegang adat. *Imam meunasah* sebagai pelaksana kehidupan keagamaan, sedangkan *tuha peut* sebagai badan perwakilan *gampong* yang memberi nasehat dan kebijakan jalannya pemerintahan *gampong*. Gambar di atas sekaligus menunjukkan *keuchik* dan *imam meunasah* merupakan unsur eksekutif atau pelaksana pemerintahan *gampong*. Sedangkan *tuha peut* berada pada posisi pendamping *keuchik* dalam menetapkan kebijakan *gampong*. Artinya, ketiga unsur tersebut merupakan pondasi

utama jalannya roda pemerintahan *gampong*. Untuk posisi sekretaris *gampong*, sebelumnya disebut sekretaris desa diisi oleh para unsur masyarakat setempat yang dipilih berdasarkan kesepakatan *keuchik* dan *tuha peut* yang bisa berasal dari PNS ataupun bukan.

Mencermati kedua produk hukum tersebut, menunjukkan bahwa ada perbedaan mendasar dari pola wewenang dan kedudukan masing-masing unsur aparat lembaga *gampong* dalam tata kelola *gampong*. Pada UU No. 5 Tahun 1979 menempatkan hirarkhi dan kekuasaan puncak pemerintahan *gampong* berada di tangan seorang *keuchik*. Sementara lembaga lainnya berada di bawah kekuasaan *keuchik*, yang pada gilirannya memberi implikasi atas melemahnya peran dan fungsi dari lembaga adat lainnya. Kebijakan dan perencanaan pembangunan *gampong* lebih banyak di dominasi suara *keuchik* dan pejabat di atasnya (kecamatan) daripada unsur *ureung tuha gampong* dan masyarakat *gampong* itu sendiri.

Kuatnya kewenangan dan peran yang melekat pada perangkat adat *gampong* seperti tertuang dalam *Qanun gampong* dalam prakteknya belum secara maksimal dapat disebutkan bahwa struktur kelembagaan *gampong* yang ada sudah saat ini mengakar seperti apa yang ada dalam *Qanun gampong*. Artinya, mekanisme penyelenggaraan pemerintahan *gampong* belum sepenuhnya mampu memfungsikan kembali semua perangkat adat yang ada seperti harapan yang dituangkan dalam *Qanun gampong*. Posisi ini dapat ditemukan bagaimana posisi *tuha peut gampong* ataupun *teungku meunasah* kurang dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan pembangunan *gampong*. Sangat wajar tentunya ketika mewawancarai *teungku meunasah* terkait dengan proses penguatan kelembagaan

gampong akan secara spontan merujuk kepada *keuchik gampong*. Padahal bila kembali filosofi struktur kelembagaan *gampong* dimana posisi *teungku meunasah* berperan strategis seperti *keuchik* dalam proses penyelenggaraan pemerintahan *gampong*.

Pada kenyataannya memang, upaya memperkuat struktur kelembagaan *gampong* secara menyeluruh tidaklah semudah yang dibayangkan di tengah dinamika perubahan yang berkembang dalam masyarakat. Fakta empiris menunjukkan kendatipun secara legal format identitas kelembagaan *gampong* dikembalikan seperti akar filosofi *Qanun* dan UUPA nyatanya masih bisa ditemukan secara struktural maupun kultural lemahnya lembaga pemerintahan *gampong* dalam pelaksanaan pembangunan *gampong*. Persoalan mendasar tersebut dapat disebabkan dari dua sisi, pertama, faktor internal seperti lemahnya sumber daya manusia, ataupun juga faktor eksternal terkait dukungan sarana dan prasarana yang masih belum memadai serta kebijakan pemerintah daerah yang belum sepenuhnya mengakomodir penguatan kelembagaan *gampong* berbasis komunitas setempat.

Reposisi kelembagaan *gampong* berusaha meletakkan kembali posisi dan peran kelembagaan *gampong* dalam memperkuat fungsi adat lokal yang telah lama berkembang dalam masyarakat. Artinya, elemen-elemen perangkat adat yang ada dalam kelembagaan *gampong* dapat memainkan perannya baik dalam aktivitas penyelenggaraan adat istiadat serta pelayanan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat setempat. Hal ini menjadi penting, mengingat beberapa argumen yang berkembang di masyarakat mengiginkan institusi *gampong* dapat menjadi pilar pelaksana pembangunan *gampong* secara menyeluruh. Pembangunan

aspek sosial, ekonomi hingga penegakan syariat Islam masih menjadi catatan mendasar yang ada saat ini di aras *gampong*. Untuk itu tidak berlebihan tentunya ketika isu penguatan adat istiadat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat *gampong* sebagai akar filosofi lahirnya *Qanun gampong*.

Memudarnya Peran dan Fungsi Perangkat Gampong

Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* jelas disebutkan bahwa *keuchik* adalah penyelenggaran pemerintahan *gampong* dan sekaligus menjaga jalannya kehidupan adat istiadat masyarakat *gampong*. *Keuchik* juga sekaligus sebagai hakim perdamaian yang menyelesaikan berbagai sengketa dan perkara yang dibantu oleh *teungku meunasah* dan *tuha peut gampong*. Seseorang dapat diangkat menjadi *keuchik* bila telah berusia diantara 25-60 tahun, memahami *Qanun*, dan *reusam gampong* sekaligus menjalankan syariat Islam dalam tindakan dan perilakunya. Demikian juga halnya dengan aparat kelembagaan *gampong panglima laot* misalnya, mempunyai tugas dan fungsi yang terkait dengan usaha pengkapan ikan di laut, masuk pengaturan tentang usaha tambak sepanjang pantai, usaha-usaha pelestarian terumbu karang dan hutan bakau dipinggir pantai serta kegiatan yang berhubungan dengan dengan sektor perikanan laut.

Menarik barangkali bila melihat falsafah yang sering diucapkan orang tua dulu “*umong meu ateung, lampoh meupageu, rumoh meu adat, peukat meu kaja*” (maksudnya, sawah ada pematangnya, kebun ada pagarnya, rumah ada tata tertip dan pukut ada tandanya). Pemahaman ini menjelaskan bahwa kedudukan dan peran yang melekat

pada lembaga adat telah ada batasnya dan peran yang dilakukan harus sesuai tanggung jawabnya masing-masing, dan tidak ada yang boleh mengganggu hak orang lain.

Terkait dengan falsafah tersebut, dalam suatu diskusi dengan pejabat MAA (Majelis Adat Aceh) Kabupaten Aceh Besar menjelaskan bagaimana keuchik menjadi arah dari jalannya roda pemerintahan *gampong*. Artinya, bila *keuchik*nya paham adat, maka *gampong* akan beradab, demikian juga sebaliknya. Hal inilah yang melatarbelakangi mengapa seorang keuchik harus paham tentang adat Aceh dan arif dalam memahami adat yang berkembang di masyarakat.

Keuchik merupakan seseorang yang dituakan, karena kearifan, ketauladanan dan juga kemampuannya dalam memimpin. Sebagai seorang yang dipercaya, *keuchik* dipilih oleh masyarakat dan diangkat oleh pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam melaksanakan pemerintahan *gampong* dan menjaga adat setempat. Untuk itu seorang *keuchik* sepatutnya juga memahami nilai-nilai ajaran dan memahami adat istiadat. Bahwa seorang *keuchik* harus mampu memahami kondisi *gampong* dan dapat menjaga hubungan dengan masyarakat *gampong*. Ini penting, karena masyarakat akan melihat bagaimana keterlibatan *keuchik* dalam masyarakat dan dapat bekerjasama dalam membangun *gampong*.

Program pembangunan *gampong* yang ditindaklanjuti melalui rencana pembangunan jangka menengah *gampong* (RPJMG) atau rencana kerja pembangunan *gampong* (RKPG) yang harus dipersiapkan *gampong* dalam menunjang penyaluran dana ADG (alokasi dana *gampong*) belum dapat diwujudkan dalam agenda pembangunan *gampong*

yang dapat diakses oleh masyarakat luas. Kegiatan yang berkembang lebih didasarkan pengalaman *keuchik* dan belum tersusun secara baik dan terstruktur dalam sebuah rencana kerja *gampong* yang berkesinambungan. Hal ini memang sangat dipengaruhi oleh aspek pendidikan dari seorang *keuchik* dan serta masih kurangnya pengetahuan yang cukup untuk mengembalikan sistem kelembagaan adat di *gampong*. Bahkan diskusi yang sering berkembang adalah terkait dengan isu masih kurangnya bantuan dana *gampong* yang diberikan pemerintah daerah/kota dalam proses pembangunan *gampong*. Bila mencermati lebih lanjut sistem penyelenggaraan pemerintahan *gampong* lebih terfokus pada sistem administratif *gampong* bila dibandingkan dengan upaya penguatan lembaga adat *gampong*.

Program kerja *gampong* yang belum sistematis dan terarah pada dasarnya juga tidak terlepas dari aspek sumber daya manusia dan kurangnya sosialisasi dari pihak kabupaten/kota terkait penyusunan program kerja dan *Qanun gampong*. Mekanisme penyusunan program kerja *gampong* yang diharapkan menjadi proyeksi lima tahun masih menjadi kendala besar bagi aparat pemerintahan *gampong*. Kegiatan-kegiatan yang disusun bila di minta pihak kecamatan lebih sering hanya melibatkan *keuchik* dan sekretaris *gampong* tanpa koordinasi selanjutnya dengan lembaga lainnya. Desakan waktu penyerahan laporan dan tidak adanya petunjuk teknis yang dapat dipahami aparat *gampong* adalah persoalan mendasar yang ada di *gampong* untuk membuat rencana kerja pembangunan *gampong* yang dituntut pihak kecamatan dan kabupaten.

Kehidupan masyarakat yang berpegang pada nilai-nilai agama dan adat menempatkan lembaga *meunasah* sebagai prioritas utama dari usaha menumbuh

kembangkan kembali berbagai aktifitas kemasyarakatan yang sebelumnya semakin jarang dilakukan di *meunasah*. *Meunasah* merupakan lembaga adat yang sangat strategis dalam sistem sosial budaya masyarakat Aceh. *Meunasah* tidak hanya digunakan sebagai tempat kegiatan peribadatan namun juga sebagai wadah kegiatan sosial kemasyarakatan. Keberadaan *meunasah* menggambarkan ciri khas sebuah *gampong*. Artinya, tidak dapat disebut *gampong*, kalau tidak ada *meunasah*. *Meunasah* berperan penting dalam tata pemerintahan *gampong*. Segala kegiatan musyawarah dan menyelesaikan berbagai masalah sosial yang ada dalam masyarakat dilaksanakan di *meunasah*. Melalui Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*, eksistensi lembaga *meunasah* yang pernah berperan penting dalam sistem sosial masyarakat Aceh dikembalikan makna dan fungsinya dalam kelembagaan *gampong*.

Kegiatan yang berlangsung di *meunasah* dipimpin oleh *teungku/imeum meunasah*. *Teungku meunasah* bertanggung jawab dalam bidang kehidupan keagamaan, sedangkan *keuchik* bertanggung jawab dalam bidang pemerintahan dan adat. Simbol yang melekat pada keduanya sebagai akar filosofis dari kelembagaan *gampong*. Putusan dan kebijakan yang diambil *keuchik* tidak dapat dilepaskan dari persetujuan *teungku meunasah*. Artinya, masyarakat akan melaksanakan kebijakan dan putusan *keuchik*, bila telah disepakati melalui musyawarah dan mufakat yang melibatkan *teungku meunasah*.

Fungsi *teungku meunasah* sebenarnya tidak hanya terlibat dalam praktek keagamaan, namun juga berperan penting dalam tata kelola pemerintahan *gampong*. Fungsi *teungku meunasah* yang sedianya sejajar dengan *keuchik* dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan *gampong*

agaknya semakin menyempit dan terpaksa pada kegiatan ritual pelaksanaan praktek keagamaan dalam masyarakat. Keterlibatan *teungku meunasah* seperti masa dulu yang menjadi corong dalam pemerintahan *gampong* perlahan mulai berkurang seiring dinamika yang berkembang dalam sistem pengelolaan *gampong*.

Menarik tentunya seperti disebutkan ketua MPU Kecamatan Seulimeum, peran *teungku meunasah* di masa sekarang dengan dulu jauh berbeda. *Teungku meunasah* lebih banyak terlibat dalam kegiatan pelaksanaan shalat berjamaah dan pemimpin doa bila ada orang yang meninggal. Sedangkan dalam peta pengambil kebijakan terkait pola pembangunan *gampong* perlahan mulai berkurang. Terlebih lagi dengan proses penyelesaian persoalan yang muncul di masyarakat, lebih banyak dilakukan secara hukum formal tanpa diselesaikan secara adat istiadat yang melibatkan *teungku meunasah* di dalamnya. Namun, disisi yang lain persoalan honorarium *teungku meunasah* yang sering tertunda dan tidak tepat waktu penyalurannya sering dipertanyakan *teungku meunasah* sebagai bagian dari perangkat lembaga *gampong* yang sudah diberikan honor sejak adanya alokasi dana *gampong*.

Bila melihat kedudukan *teungku meunasah* sifatnya lebih stabil jika dibandingkan dengan *keuchik*. *Keuchik* bisa diganti sewaktu-waktu, sedangkan *teungku meunasah* tidak demikian adanya, sehingga wajar bila ada *teungku meunasah* yang bisa tetap memimpin untuk waktu yang lama. Posisi *teungku meunasah* yang sering ditempatkan dalam penyelenggaraan kegiatan keagamaan seperti memimpin shalat lima waktu, kegiatan pengajian hingga pelaksana *fardhu kifayah* bagi orang meninggal telah merubah cara pandang dari fungsi dan peran perangkat

teungku meunasah dalam struktur kelembagaan *gampong*. Faktor inilah yang kemudian memahami fungsi *teungku meunasah* bagi sebagian kalangan tidak sama dengan masa sebelumnya yang juga menjadi penuntut kebijakan jalannya sebuah *gampong*.

Kondisi *meunasah* yang tidak terurus serta cat yang kusam menjadi pemandangan yang lazim ditemukan di *gampong*. Keberadaan lembaga *meunasah* hanya digunakan bila ada kegiatan pengajian, *kenduri* maulid atau rapat *gampong*, dan setelah kegiatan tersebut selesai keberadaan lembaga adat ini kembali sunyi dengan aktivitas kemasyarakatan dan hanya digunakan oleh orang *gampong* untuk istirahat pada siang hari. Padahal bila membuka kembali catatan sejarah memperlihatkan dimana *meunasah* merupakan institusi keagamaan yang berada di tingkat *gampong* yang dipimpin oleh *teungku meunasah*. Fungsi *meunasah* adalah tempat mengaji dan belajar agama bagi orang *gampong*. *Meunasah* tidak dapat digunakan sebagai tempat shalat jumat. Masyarakat secara spontan akan mengantar dan menyerahkan anak mereka kepada *teungku meunasah* untuk belajar mengaji dan masalah-masalah agama.

Teungku meunasah bertanggung jawab terhadap kegiatan keagamaan di *gampong* yang diistilahkan dengan *mother of gampong*. Sebagai fungsi ibu bagi keuchik (*mother of gampong*) *teungku meunasah* dituntut terlibat aktif dalam meningkatkan pembangunan aspek religius dan jalannya syariat Islam. Kepemimpinan *keuchik* dan *teungku meunasah* dalam *gampong* adalah dwi tunggal dari cerminan menyatunya agama dan adat dalam konsep kekuasaan di level *gampong*. Pada masa dahulu *teungku meunasah* secara formal memang tidak diberikan honor, tetapi *keuchik* akan

mengusahakan dari sumber ekonomi *gampong* yang dapat menunjang kebutuhan *teungku meunasah*.

Praktek ini perlahan berubah seiring dinamika yang berkembang dalam masyarakat *gampong* serta mulai diberikannya honorarium/gaji bagi aparat *gampong* termasuk *teungku meunasah* setiap bulannya yang dianggarkan dari dana APBD melalui program ADG. Walaupun demikian ada juga sebagian warga yang memberikan berupa uang atau benda disaat anak mereka melakukan kegiatan pengajian di *meunasah* atau *balee gampong*.

Melalui regulasi *Qanun gampong*, pemerintah daerah kembali berupaya mengembalikan identitas kelembagaan *gampong* yang tidak hanya ditindaklanjuti dengan penguatan struktur kelembagaan *gampong*, namun juga memberikan honorarium/gaji bagi perangkat *gampong* sesuai dengan anggaran daerah masing-masing sebagai bentuk peningkatan kinerja aparat *gampong* dalam mengayomi masyarakat. Pada sisi yang lain, pergeseran makna peran dan fungsi dari jerih payah aparat lembaga *gampong* teruarai dalam pola hubungan ekonomis yang teraktualisasikan dari persoalan keseragaman, keterlambatan dan besarnya honor yang diberikan. Hal ini secara tidak langsung memperlihatkan nilai-nilai komunal yang dilandasi *value oriented* mulai berubah pada aspek ekonomi komunal dari peran dan fungsinya dalam masyarakat.

Lembaga *tuha peut* merupakan badan perwakilan *gampong* atau lembaga musyawarah yang memberikan nasehat dan pertimbangan kepada *keuchik* dalam menjalankan roda pemerintahan *gampong*. Disebut dengan *tuha peut* karena lembaga ini terdiri dari 4 elemen penting dari masyarakat; unsur adat, unsur agama (ulama),

cerdik pandai, dan tokoh masyarakat. Lembaga *tuha peut* mempunyai peran penting dalam kelembagaan gampong. Sebagai lembaga DPR-nya *gampong*, *tuha peut* menjadi wadah dalam memberikan kebijakan dan masukan bagi *keuchik* dan sekaligus sarana bermusyawarah dalam memutuskan berbagai masalah yang ada di *gampong*. Seorang *keuchik* menjalankan pemerintahan *gampong* berdasarkan kebijakan *tuha peut* hingga pada saat pengajuan rancangan anggaran pendapatan dan belanja *gampong* kepada *tuha peut* harus mendapat persetujuan *tuha peut* sebelum ditetapkan menjadi anggaran pendapatan dan belanja *gampong* (APBG). Demikian pula halnya dengan perumusan *reusam gampong* sebagai bentuk aturan adat dalam tata kehidupan sosial budaya di *gampong*. *Reusam* disusun berdasarkan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan baru ditetapkan menjadi sebuah *reusam* (aturan) setelah mendapat persetujuan *tuha peut gampong*. *Reusam gampong* yang telah mendapat persetujuan *tuha peut gampong* harus dilakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk menjadi patokan bagi masyarakat dalam tata kehidupan sehari-hari.

Kebijakan yang diambil dan diputuskan *keuchik* harus mendapat persetujuan dari *tuha peut*. Bila kebijakan tersebut tidak mendapat pertimbangan dari *tuha peut* otomatis *keuchik* tidak dapat menjalankan kebijakan dan program yang diputuskannya. Artinya, semua perkara yang terkait dengan *gampong* harus dibicarakan dan dimusyawarahkan oleh dewan (*tuha peut*), dan tidak ada suatu kebijakan atau program yang dijalankan tanpa sepengetahuan dewan (*tuha peut*).

Peran *keuchik*, *teungku meunasah* dan *tuha peut gampong* merupakan penyangga utama penyelenggaraan pemerintahan *gampong*. Sangat wajar tentunya eksistensi

gampong tercermin dari hubungan yang fungsional antara ketiga unsur tersebut. Demikian juga sebaliknya, ketika elemen ini tidak dapat berperan optimal akan memberi pengaruh jalannya roda pemerintahan *gampong*. Keputusan dan kebijakan yang diambil dan dilaksanakan *keuchik* dan diterima di masyarakat tidak bisa lepas dari kesepakatan yang diambil bersama dengan *teungku meunasah* dan *tuha peut gampong*. Namun demikian dalam prakteknya, posisi *tuha peut* tersebut belum sepenuhnya berjalan dalam masyarakat. Ini terbukti dari diskusi yang dilakukan dengan aparat *tuha peut gampong* di Lamteuba dan juga di Mon Ikeun yang beranggapan *tuha peut gampong* belum sepenuhnya terlibat dalam berbagai kebijakan yang ada di *gampong*. Tetapi bila ada persoalan konflik yang muncul dalam masyarakat, proses tersebut akan melibatkan *tuha peut gampong*.

Hubungan fungsional yang terbangun antara *keuchik* dan *tuha peut gampong* dalam penyelenggaraan pemerintahan *gampong* belum sepenuhnya berjalan optimal. Beberapa kebijakan pembangunan *gampong* masih didominasi peran *keuchik* baik terkait dengan proses penyusunan anggaran, kebijakan, perumusan *reusam gampong* hingga aspek pengawasan. Pada tahap tersebut, kebijakan yang dijalankan tidak melalui proses musyawarah dan melibatkan *tuha peut gampong*, sehingga tidak berlebihan bila program pembangunan yang berjalan tidak mendapat respon dari masyarakat setempat dan masyarakat menilai bahwa adanya penyelewengan dana atas program yang telah dilaksanakan. Hal ini tentunya tidak lepas manakala beberapa persoalan yang dikeluhkan oleh masyarakat dengan besarnya anggaran dana *gampong* setiap tahunnya belum sepenuhnya terealisasi secara nyata dalam konteks

pemberdayaan masyarakat. Artinya, perencanaan alokasi dana *gampong* lebih banyak terfokus pada aspek pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur fisik daripada non fisik, sehingga persoalan kemiskinan, kesehatan serta sumber daya ekonomi lokal masih menjadi masalah serius di aras masyarakat *gampong*.

Terfokusnya pembangunan *gampong* pada sarana dan prasarana infrastruktur tentunya tidak dapat dilepaskan dari masih kurangnya pemahaman penyelenggara pemerintahan *gampong* dalam menyusun program kerja pembangunan yang berkelanjutan dan fokus pada pemberdayaan masyarakat. Gambaran ini dapat ditemukan di saat belum adanya mekanisme perencanaan yang terstruktur dan berkesinambungan dari penyelenggara *gampong* untuk mengakomodir berbagai program pembangunan *gampong* sejak adanya bantuan *keuangan peumakmue gampong* atau ADG. Terlebih lagi dipengaruhi oleh masih kuatnya dominasi *keuchik* dalam pengambilan kebijakan yang secara tidak langsung membuka ruang munculnya aspek “kepentingan” daripada “kebutuhan” dalam proses pembangunan *gampong*. Hal inilah yang kemudian memunculkan stigma dimana fungsi kelembagaan yang ada agaknya berjalan sendiri-sendiri tanpa terkoodinir satu dengan lainnya. Oleh karenanya bisa dipahami bila informasi yang berkembang dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan *gampong* dapat berbeda satu dengan yang lainnya.

Demikian pula halnya lembaga adat *keujreun blang* merupakan lembaga yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* yang membantu *keuchik* menangani masalah bidang pertanian (persawahan). *Keujruen blang* bertugas menangani semua permasalahan yang menyangkut bidang

pertanian dari penentuan waktu turun ke sawah, masa panen, pembangian air di sawah hingga menyelesaikan berbagai perkara yang terjadi di kalangan petani. Dalam *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat menyebutkan, *keujreun blang* atau nama lain bertugas : a) mengatur pembangian air ke sawah petani; b) membantu pemerintah dalam bidang pertanian; c) mengkoordinasikan kenduri atau upacara lainnya yang berkaitan dengan adat dalam usaha pertanian sawah; d) memberi teguran atau sanksi kepada petani yang melanggar aturan-aturan adat *meugoe* (bersawah) atau tidak melaksanakan kewajiban lain dalam sistem pelaksanaan pertanian sawah secara adat; dan e) menyelesaikan sengketa antar petani yang berkaitan dengan usaha pertanian sawah.

Seseorang diangkat menjadi *keujreun blang* berasal dari kalangan petani, berpengalaman dalam kemasyarakatan, memahami hukum adat pertanian, dan pahaman tentang *keuneunong* (keadaan yang dipengaruhi oleh kondisi hidrologis/iklim suatu wilayah). *Keuneunong* suatu cara penentuan waktu yang cocok dan baik untuk melakukan aktivitas di sawah berdasarkan karakteristik alam tertentu. Dalam perspektif adat sawah, *keuneunong* berarti keadaan cuaca yang melekat pada setiap bulan, diberi bayangan bahwa musim-musim di Aceh yang ditentukan menurut *kala* dan bulan di langit. Pertemuan inilah yang disebut *keunong* (mengenai) dan masyarakat menemukan semacam pedoman dalam jumlah hari yang selalu memisahkan bulan baru dari *keunong* yang selanjutnya, atau dengan kata lain dalam hari terjadinya *keunong*. Prinsip dari makna *keuneunong* ini sebagai petunjuk yang harus dipatuhi, ditaati dan dijalankan para petani bila melakukan aktivitas turun ke sawah. Hal ini juga bermakna “tanda-tanda

alam” yang tidak boleh dilanggar oleh para petani dalam melakukan kegiatan pertanian. Seperti yang disebut *keunong sa* maka tidak ada hasil yang diperoleh karena *keunong sa* banyak sekali hama ulat sejak masa pembibitan sampai masa panen. Bila *keunong tujuh* kebiasaannya masuk musim kemarau panjang atau *keunong tujuh* malah masuknya masa musim hujan.

Kemampuan membaca kondisi iklim seperti tersebut adalah hal yang sangat penting bagi seorang *keujreun blang* dalam membantu para petani ketika mau turun ke sawah, mengingat kemampuan memahami *keuneunong* tidak semua dimiliki oleh para petani. Dengan kata lain, disebut *keujreun blang* memang benar-benar orang yang berasal dari kalangan petani dan paham betul tentang adat bertani. Kendatipun demikian, istilah *keunenong* yang merupakan panduan bagi para petani dalam masa tanam setahun sekali mulai jarang dipraktekkan masyarakat, mengingat para petani sudah bisa turun ke sawah 2 sampai 3 kali karena sudah adanya jaringan irigasi. Persoalan lain juga karena perubahan iklim global yang semakin cepat, sehingga sulit menentukan masa suatu iklim tertentu yang berubah-ubah. Figur *keujreun blang* harus dari kalangan petani yang berpengalaman, memahami adat turun sawah, ada paham pengetahuan agama yang bagus dan juga mampu menyelesaikan perselisihan diantara petani terkait masalah pembangian air atau lainnya secara *musyawarah*. Bila hal tersebut ada pada seseorang baru bisa diangkat menjadi *keujreun blang*. Untuk *keuneunong* sendiri masih dipraktek, namun memang tidak seperti dulu yang dapat dengan mudah menentukan kondisi iklim. Artinya, sudah agak sulit menentukan secara pasti dengan perubahan iklim yang ada sekarang, terlebih lagi dengan adanya jaringan

irigasi, bibit yang bagus dan juga pola pertanian yang sering mendapat penyuluhan dari pihak dinas pertanian, keterlibatan *keujreun blang* tidak seperti dulu lagi.

Fungsi dan wewenang *keujruen blang* yang berjalan hanya berdasarkan pengalaman dan atau kebiasaan dari *keujreun blang* terdahulu dan bukan berpedoman pada Qanun lembaga adat yang ada. *Keujreun blang* hanya sebatas pada tugas menjaga kebutuhan air di sawah, ataupun memimpin kegiatan adat pertama kali turun ke sawah, sedangkan bila ada sengketa antar petani masih di koordinasi *keuchik* dalam pengambilan keputusan. Hal ini tentunya tidak terlepas dari kurangnya sosialisasi Qanun oleh pemerintah daerah baik di tingkat kecamatan atau *gampong* yang memberikan pemahaman secara mendalam dari wewenang dan fungsi kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong*. Wajar bila kemudian tidak terbangun koordinasi antar sesama *keujreun blang gampong* dalam pelaksanaan tugasnya, sehingga kewenangan yang ada berjalan sendiri-sendiri, kecuali bila saat turun pertama kali ke sawah dilakukan secara bersama-sama. Kasus yang sama juga seperti kegiatan adat *khenduri blang* (kegiatan sebelum turun ke sawah) masing-masing-masing dilakukan secara terpisah-pisah tanpa terkoordinir dengan baik diantara para petani lainnya. Artinya, satu *gampong* yang berdekatan dengan *gampong* lainnya dapat saja kegiatan *khenduri blang* berlangsung dengan hari dan waktu yang berbeda-beda. Hal ini agak berbeda dengan kegiatan *khenduri blang* sebelumnya dimana kegiatan tersebut dilakukan secara bersama-sama dengan melibatkan semua aparat lembaga *gampong*.

Dalam tata pengairan air ke sawah, *keujreun blang gampong* jarang sekali melakukan koordinasi dengan

keujreun chik di tingkat kecamatan, kecuali bila ada kerusakan jaringan irigasi.

Kondisi sekarang jauh berbeda dengan masa saya sewaktu menjadi *keuchik*. Dulu perangkat *gampong* tidak diberikan honor, namun berbagai persoalan yang ada di *gampong* dapat diselesaikan dengan baik. Keterikatan antara perangkat *gampong* dulu sangat kuat, jadi tidak ada yang ingin menonjolkan diri bahwa saya telah melakukan sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat. Bila dulu akan sangat mudah untuk melihat apa yang telah dilakukan oleh *tuha peut* misalnya, atau *tuha lapan*. Namun untuk sekarang tidaklah seperti itu lagi, ada memang orang-orang yang menjadi *tuha peut* atau *tuha lapan*, namun tidak melakukan apa-apa (*hana peubut sape-sape*) padahal sekarang sudah ada honor. Demikian juga dengan *keujreun blang* yang ada sekarang ini, belum berfungsi secara maksimal, karena sudah ada honor, bila ada honor baru mereka bekerja. Kemudian disebutkan contoh, bila sebelumnya untuk menanam padi dilakukan secara serentak, sehingga ternak yang ada pun dapat dijaga karena lagi masa tanam, dan ternak dapat dilepaskan karena sudah selesai masa panen. Namun tidak dengan kondisi sekarang, karena ada yang duluan turun ke sawah dan ada juga yang masih baru menyemai benih. Karenanya agak sulit menjaga hewan ternak yang kadang kala masuk ke area persawahan. *Keujreun blang* dulu diangkat adalah orang yang berpengalaman dan mengerti benar tentang adat *keujreun blang*. *Keujreun blang* yang ada sekarang bukan orang yang berpengalaman dan tidak ada garis keturunannya dulu sebagai *keujreun*

blang. Karenanya masalah pengaturan dan pembagian air ke sawah sangat banyak yang dikeluhkan oleh masyarakat, ada yang dapat dan ada yang tidak, padahal masalah air di sini bukan masalah yang besar karena aliran air yang ada sekarang berasal dari mata air gunung Seulawah. Jadi tidak ada masalah dengan masalah air, tinggal cara pengaturan dan koordinasinya dengan para petani yang ada di sini.

Temuan yang sama juga seperti hasil penelitian tim LIPI di wilayah Aceh Utara menunjukkan persoalan konflik yang berkepanjangan secara tidak langsung memberi pengaruh dari memudarnya lembaga adat *gampong* yang ada dalam masyarakat. Posisi *keujreun blang* yang kemudian lebih banyak dilakukan oleh petugas penyuluh pertanian baik dalam tata perairan dan jadwal tanam menempatkan lembaga *keujreun blang* semakin mengecil fungsinya dalam tata bidang pertanian. Karenanya problem yang akan muncul ketika lembaga ini mulai dihidupkan kembali, posisinya justeru kurang ditaati oleh masyarakat.

Hasil studi yang dilakukan setelah pasca konflik (2009) yang lalu, tidak tertutup kemungkinan akan berulang kembali seiring upaya program pemerintah melalui *Qanun* yang ada serta program kembali ke *gampong* yang berupaya menghidupkan kembali lembaga adat dalam semua elemen kehidupan masyarakat *gampong* tanpa dibarengi dengan penguatan kelembagaan, koordinasi antara lembaga dan sosialisasi *Qanun* secara menyeluruh, akan membuka ruang memudarnya makna peran lembaga adat *gampong* dalam sistem sosial masyarakat *gampong*.

Pemakai Air (P3A) oleh pemerintah dalam membantu petani dalam masalah pengairan di sawah, menyebabkan eksistensi *keujreun blang* semakin mengecil, terlebih lagi dengan struktur P3A yang jelas. Meskipun di wilayah Kabupaten Aceh Besar ketua P3A-nya direkrut dari *keujreun blang*, namun demikian kinerjanya tidak dapat lepas dari kontrol pemerintah. Perubahan sistem ini mempengaruhi posisi *keujreun blang*, yang sebelumnya mempunyai wewenang pada suatu hamparan sawah, ketika sudah adanya irigasi teknik yang merupakan program sejalur P3A, posisi *keujreun blang* hanya berwewenang pada satu petak tersier saja. Wajar bila kemudian, istilah P3A sering disamakan dengan fungsi *keujreun blang*.

Dalam *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat dijelaskan bahwa, *panglima laot* adalah orang yang memimpin dan mengatur adat istiadat di bidang pesisiran dan kelautan. Seorang *panglima laot* memiliki kewenangan untuk mengembangkan penegakan adat laut, peraturan dan pemanfaatan sumber daya kelautan dan pelaksanaan peradilan adat laut. Pada pasal 28 *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat menjelaskan bahwa *panglima laot* berwewenang ; a) menentukan tata tertib penangkapan ikan atau termasuk menentukan bagi hasil dan hari-hari pantang melaut ; b) menyelesaikan sengketa adat dan perselisihan yang terjadi di kalangan nelayan; c) menyelesaikan sengketa adat yang terjadi antar *Panglima Laot lhok* atau nama lain; dan d) mengkoordinasikan pelaksanaan hukum adat *laot*, peningkatan sumber daya dan advokasi kebijakan bidang kelautan dan perikanan untuk peningkatan kesejahteraan nelayan. Dari kewenangan yang ada, *panglima laot* dapat dikatakan melekat padanya empat kekuasaan. *Pertama*, kekuasaan mengatur wilayah penangkapan ikan dan

alat tangkap yang digunakan. *Kedua*, kekuasaan yang berhubungan dengan masalah pelaksanaan adat laot. *Ketiga*, kekuasaan yang berhubungan dengan administrasi, khususnya keberadaan syahbanda dalam pengaturan administrasi nelayan. *Keempat*, kekuasaan masalah sosial (Abdullah, 2010).

Keempat kekuasaan ini merupakan cerminan dari konsep paradigma pembangunan yang berbasis komunitas. Paradigma pembangunan yang berbasis komunitas merupakan bentuk dari pembangunan (sebagai fungsi pengelolaan) pada masyarakat yang hidup dalam suatu komunitas. Artinya, konsep keberlanjutan dari suatu komunitas akan sangat diwarnai dari adanya tanggung jawab suatu komunitas dalam pengelolaan alam untuk menjaga kelestarian lingkungan dan komunitas itu sendiri.

Konstekstualisasi ini dapat digambarkan bagaimana masyarakat nelayan masih mempertahankan adat laut sebagai bentuk upaya dari para nelayan dalam mengelola dan menggunakan sumber daya kelautan. Artinya, masyarakat nelayan menyadari bagaimana harus menjaga kelangsungan ekosistem laut sebagai tempat sarana mereka untuk memenuhi kebutuhan ekonomi dan kesejahteraannya dengan menggunakan alat-alat menangkap ikan yang ramah lingkungan dan tidak merusak ekosistem laut. Selain itu juga, dalam adat laut sendiri diatur tentang pantangan atau larangan untuk melakukan kegiatan melaut pada hari-hari tertentu seperti; hari dilaksanakannya acara kenduri laut, hari jumat, hari raya, hari kemerdekaan dan hari mengenang bencana tsunami 2004 yang lalu. Kesemua pantangan dan larangan ini tidak hanya terkait dengan upaya mempertahankan nilai budaya masyarakat setempat, namun juga memberi ruang upaya pelestarian ekosistem

laut. Kesemua perilaku dan tindakan masyarakat nelayan dalam tata kehidupannya untuk tetap mematuhi rambu-rambu yang telah ditentukan tersebut tidak terlepas dari keterlibatan panglima laot dalam menjaga nilai-nilai adat masyarakat nelayan. Walaupun dalam prakteknya tidak semua nelayan misalnya libur melakukan aktivitas melaut pada hari jumat, ada juga nelayan yang menghabiskan waktunya menjahit jala atau kegiatan lain yang semuanya dilakukan sebagai bentuk dari kekuatan nilai dan kultur masyarakat nelayan “laut sebagai sumber penghidupan” baik secara ekonomi maupun budaya .

Panglima laot pada dasarnya merupakan lembaga yang memimpin adat dan kebiasaan yang berlaku dalam hal penangkapan ikan di laut, mengatur tempat penangkapan, penambatan perahu dan juga penyelesaian sengketa bagi hasil. Tugas yang tidak mudah tentunya, mengingat kondisi masyarakat nelayan yang akrab dengan laut sangat rentang dengan perangnya yang keras dan cepat emosi sesuai dengan kondisi laut. Artinya, tidak semua nelayan mampu jadi *panglima laot*, karena di dalamnya harus melekat kebijakan dan kemampuan seseorang memahami secara menyeluruh adat laut.

Pasca konflik dan Tsunami kelembagaan *panglima laot* di tingkat struktur organisasi yang lebih besar di level propinsi, eksistensinya masih tetap menyuarakan berbagai persoalan terkait masalah nelayan di tengah dinamika ekonomi, politik dan sosial yang ada saat ini. Pada level tersebut kelembagaan *panglima laot* menjadi corong pemerintah daerah meningkatkan kapasitas nelayan baik secara ekonomi, budaya serta pelaku mediasi bagi nelayan. Namun pada level *panglima laot* yang ada pada aras masyarakat *gampong* pesisir misalnya, kewenangan yang

ada belumlah terkoordinir secara baik. Ada beberapa nilai-nilai ada yang telah bertahan sejak lama, seperti kenduri laut sudah mulai jarang dilakukan.

Pandangan yang sama yang diutarakan masyarakat kegiatan adat *laot* sudah mulai jarang dilakukan, biasanya 1 atau 3 tahun sekali ada dilaksanakan tetapi hampir berjalan dua tahun lebih kegiatan tersebut belum pernah dilakukan kembali. Permasalahan ini tentunya tidak terlepas dari dinamika perubahan yang berkembang dalam masyarakat dan tidak adanya koordinasi yang kuat diantara *panglima laot* ini sendiri. Pada sisi yang lain juga ada beberapa faktor yang mempengaruhi kelembagaan *panglima laot*; a) Kebijakan yang dikembangkan pemerintah kurang menyentuh hajat hidup masyarakat nelayan, b) Juragan pemilik kapal nelayan, dalam pembagian hasil lebih menguntungkan dari pada nelayan pekerja, c) Pedagang perantara membeli hasil tangkapan nelayan lebih murah dengan harga pasar. Ke tiga elemen ini mempengaruhi koordinasi yang dilakukan *panglima laot* terkait kegiatan nelayan.

Secara struktur barangkali bila dilihat *panglima laot* di tingkat propinsi hingga kabupaten telah menjalin koordinasi antar *panglima laot* dan juga memfasilitasi penyelesaian sengketa antar nelayan dari wilayah laot yang berbeda. Hubungan koordinasi yang dibangun dengan dinas perikanan dan kelautan telah memberikan dampak yang positif bagi kepentingan nelayan. Akan tetapi dalam beberapa kasus, lembaga *panglima laot* tidak jarang hanya digunakan sebagai alat formalitas semata dalam penerapan kebijakan tertentu yang terait dengan sektor perikanan dan kelautan. Hal ini juga dialami hingga di tingkat *panglima lhok* yang tidak lagi mendapat kepercayaan dari nelayan karena tergantikan figur lain (Syarif, 2003).

Relasi Antar Lembaga

Keterkaitan fungsi dan tanggungjawab yang melekat pada aparat pemerintahan *gampong* sebagaimana disebutkan Qanun No. 5 Tahun 2003 dan diperkuat lagi dengan Qanun No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat merupakan wujud dari tatanan sosial masyarakat yang telah lama mengakar dan berhubungan erat dengan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat *gampong* yang tidak hanya menyangkut aspek budaya, ekonomi namun juga politik. Upaya yang ditempuh pemerintah kabupaten/kota menghidupkan dan memfungsikan kembali lembaga adat pemerintahan *gampong* yang dikembangkan melalui program kembali ke *gampong* yang berjalan saat ini tidaklah sesederhana seperti yang dibayangkan.

Sistem *top down* dari relasi negara dan masyarakat lokal yang sudah cukup lama menjadi pilar pembangunan *gampong* menjadi proses yang panjang tentunya untuk merubah paradigma pembangunan tersebut ke arah *bottom up* yang bersumber dari suara masyarakat bawah. Selain itu akumulasi konflik yang berkepanjangan menyebabkan pemerintahan *gampong* kehilangan *trust* dan peluruhan nilai-nilai ada sebagai bagian esensial dari wujud sebuah *gampong*. Pembaharuan *gampong* yang dilakukan melalui program yang ada sekarang menempatkan pemerintahan *gampong* di satu sisi sebagai agen pembangunan daerah, namun di sisi yang lain mereduksi model pembangunan *gampong vis to vis top down* dan *bottom up*. Artinya, kewenangan dan hak *gampong* yang ada tidak diakomodir secara menyeluruh dalam Qanun *gampong*, bahkan yang muncul adalah romantisme sejarah tanpa diterjemahkan secara holistik tentang makna otoritas, relasi kekuasaan

ataupun kewenangan yang jelas dari sistem pemerintahan *gampong*.

Bila kembali melihat filosofi sebuah *gampong* secara sederhana dapat disebutkan, *gampong* haruslah dilihat sebagai kesatuan masyarakat hukum dan adat dalam struktur kekuasaan terendah dan mempunyai wilayah kekuasaan sendiri serta memiliki kekayaan atau sumber pendapatan sendiri pula. Sebagaimana penjelasan sebelumnya, *gampong* dipimpin *keuchik* dan *teungku imuem meunasah*. Bangunan filosofi tersebut pada tataran nilai menerjemahkan simbol identitas dari sistem kehidupan sosial masyarakat Aceh. Pada tataran praksis, relasi kekuasaan dari fungsi dan peran yang ditampilkan oleh perangkat adat *gampong* belum sepenuhnya terintegrasi secara nyata dalam masyarakat. Struktur kelembagaan yang dipajang di kantor pemerintahan *gampong* misalnya, atau yang digambarkan pada sehelai karton tidak lebih hanya menunjukkan sisi administrasi pemerintahan *gampong*, tanpa memperlihatkan bagaimana bangunan koordinasi yang dibangun diantara para aparat kelembagaan *gampong*. Sisi adat perlahan mulai luntur, yang lebih ditonjolkan hanyalah alih fungsi administratif karena menyangkut sumber finansial dari program *peumakmue gampong*.

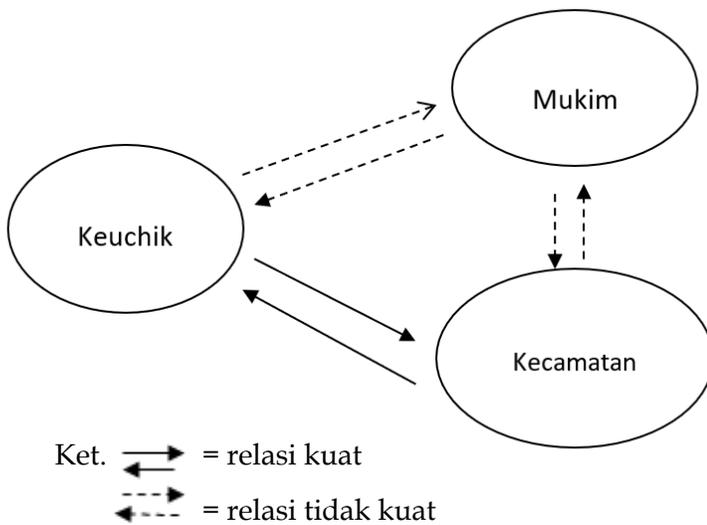
Lebih lanjut ditegaskan wakil ketua MAA Aceh, persoalan konflik yang cukup lama menyebabkan peran lembaga adat dalam masyarakat Aceh agak terpinggirkan. Masyarakat tidak sempat lagi berpikir untuk menyelenggarakan kegiatan adat istiadat terlebih lagi mewariskan pada generasi selanjutnya. Kehidupan berlandaskan adat hanya dapat ditemui pada generasi yang tua-tua. Imbas modernisasi serta perubahan sosial yang berkembang dalam masyarakat Aceh ikut membawa

pengaruh yang cukup kuat melemahnya berbagai pranata adat lokal yang menjadi penuntun dalam sistem kehidupan sosial masyarakat Aceh.

Pada dasarnya keberadaan lembaga adat dalam setiap sistem sosial masyarakat sebenarnya sangat signifikan dalam upaya pelestarian adat istiadat itu sendiri. Pelembagaan ini menjadi penting dalam kaitannya dengan usaha penyelamatan adat istiadat secara turun temurun. Karena dengan adanya pelembagaan ini otomatis dapat memprediksi dari keberlangsungan adat itu sendiri. Dengan kata lain, tata nilai adat yang ada akan menjadi instrumen penting untuk melihat bagaimana bertahan dan mempengaruhi dari sikap dan perilaku masyarakat. Studi sebelumnya menunjukkan 90,47 persen masyarakat menginginkan kelembagaan adat di *gampong* dapat difungsikan kembali. Hilangnya sebagian besar adat dalam masyarakat erat kaitannya dengan ketidakjelasan dari keberadaan dan peran kelembagaan adat di tengah masyarakat. Data riil memang menunjukkan hampir 93,58 persen lembaga adat telah terwujud di setiap wilayah, namun pemberdayaan kelembagaan adat masih sangat kurang.

Pada lingkup yang lebih luas, hubungan yang terbangun antara *keuchik*, *imuem mukim* serta pihak kecamatan belumlah terbangun sebagai hubungan yang akomodatif dan saling mendukung dengan yang lain. Ada beberapa kasus yang ada berkembang memperlihatkan bagaimana relasi *keuchik* dan *imuem mukim* dalam beberapa hal belum terjalin secara utuh. Beberapa aspek seperti terkait dana alokasi *gampong*, *keuchik* lebih sering melakukan koordinasi dengan pihak kecamatan, tanpa melibatkan

imuem mukim sebagai pengambil kebijakan sebelum sampai kepada pihak kecamatan.



Hal ini senada sebagaimana digambarkan Nasdian (2008) dimana, kelembagaan institusi lokal yang ada di Aceh seperti *mukim* dan *camat* yang meskipun berbeda wilayah kerjanya, namun dalam menyelesaikan masalah kemasyarakatan kedua institusi ini bisa tumpang tindih satu sama lain. Muncul apa yang sering disebutkan “dual-otoritas” dalam proses pembangunan masyarakat *gampong* secara menyeluruh. Di samping itu pula terjadi ketidakpastian distribusi kewenangan dari peranan *camat-mukim-keuchik* dalam pola pembangunan masyarakat *gampong*. Ada beberapa kebijakan *gampong* yang secara tidak langsung lebih banyak berdasarkan kebijakan pihak kecamatan. Padahal bila kembali ke konsep institusi lokal setempat, *gampong* dan *mukim* merupakan entitas politis berupa kesatuan masyarakat hukum adat yang mandiri

dan otonom dalam mengatur rumah tangganya sendiri.

Dengan mencermati hubungan yang terbangun diantara *keuchik* di satu sisi, *imuem mukim* dan pihak kecamatan di sisi yang lain, dinamika kelembagaan *mukim* sendiri agaknya masih cukup lemah sebagai sebuah institusi otonom dalam format pemerintahan lokal. Hal ini bisa dicermati bagaimana pemerintahan daerah belum sepenuhnya melibatkan *mukim* dalam proses pengesahan area lahan di kaki gunung Seulawah yang berlokasi tidak jauh dari kawasan hutan Seulimuem Aceh Besar, sebagai wilayah yang sekarang dikenal sebagai wilayah area panas bumi yang menyimpan sumber daya alam gas bumi yang cukup besar. Pada saat pemetaan wilayah, *imuem mukim* tidak ikut dilibatkan dalam menentukan wilayah yang akan menjadi basis untuk ditenderkan kepada pihak investor asing. Namun setelah semuanya mendapat persetujuan dari pihak pemerintah kabupaten, *imuem mukim* baru diikutsertakan untuk menyukseskan program yang telah dicanangkan sebelumnya.

Posisi yang sama seperti penjelasan Tripa (2013) dimana Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh 2013-2033, yang disahkan oleh DPRA pada 27 Desember 2013 lalu, tidak mengakomodir keberadaan *mukim*. Dalam Rancangan (Rancangan *Qanun*) yang berisi 94 pasal tersebut, *mukim* hanya sekali disebut, yakni pada Ketentuan Umum. Dalam Pasal 1 angka 13 disebutkan: “*Mukim* adalah kesatuan masyarakat hukum yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas tertentu yang dipimpin oleh *Imuem Mukim* atau nama lain.” Sedangkan dalam operasionalnya, *mukim* sama sekali tidak disebut. Padahal bila merujuk pada ketentuan UU 11/2006 tentang

Pemerintahan Aceh dan *Qanun* 10/2008 tentang Lembaga Adat, lembaga adat mukim mempunyai peran strategis dalam pengelolaan kewilayahan. Artinya, *mukim* terlibat langsung dalam proses perencanaan pembangunan. Dengan demikian sangat wajar bila penguatan kelembagaan *mukim* masih jalan di tempat, dan belum menunjukkan perhatian yang serius atas upaya penguatan lembaga *mukim* itu sendiri.

Pada kenyataannya memang tidak selamanya hubungan yang terbangun secara internal ini membawa kesepakatan diantara para aparat lembaga gampong. Masih belum maksimalnya peran *keujreunblang* dalam tata pengelolaan air bagi warna petani misalnya, adalah persoalan yang sering muncul dikalangan masyarakat Lamteuba. Padahal masalah air tidaklah menjadi kendala, karena selama ini sawah penduduk dialiri dari sumber mata air yang ada di lereng gunung Seulawah. Dengan persoalan yang ada ini, *keuchik* bersama *tuha peut gampong* melakukan jaring pendapat dengan masyarakat luas untuk lebih memaksimalkan lembaga adat *keujreublang* terkait masalah air dan adat turun ke sawah yang perlahan mulai luntur. Ketidakeragaman masyarakat turun ke sawah menunjukkan nilai-nilai adat *jak u blang* sebut Tgk. Ibr (58 Thn) salah seorang tokoh masyarakat, mulai luntur. Artinya, ada sebagian masyarakat yang telah turun ke sawah, namun ada sebagian lagi yang masih menabur benih. Hal ini tentunya berdampak pada masalah pelepasan binatang ternak bagi sebagian masyarakat yang telah memotong padinya, sehingga menimbulkan masalah bagi para petani yang baru saja turun ke sawah.

Berbeda dengan kasus yang pernah berkembang di wilayah Lhoknga menyangkut tata tertip bagi warga

masyarakat yang berjualan dan membuat tempat berjualan di sepanjang pantai Lhoknga yang lokasinya tidak jauh dari gampong Mon Ikeun. Banyaknya warung dan gubuk-gubuk yang terletak di sepanjang pinggiran pantai Lhoknga menjadi persoalan yang sering muncul di masyarakat terkait tata tertib berjualan agar tidak melanggar syariat Islam yang sering dikeluhkan oleh elemen masyarakat lainnya. Beberapa spanduk dan papan pengumuman memberi intruksi dan pemahaman kepada penjual dan juga para pengunjung yang berlibur di pantai Lhoknga untuk tetap menjaga syariat Islam. Karena wajar bila di wilayah ini sering didatangi aparat satpol PP dan Wilayahul Hisbah (WH) yang melakukan razia bagi pengunjung yang melanggar syariat Islam.

Untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut, aparat kelembagaan *gampong* Mon Ikeun melakukan koordinasi dengan pihak kecamatan, dan dari unsur tokoh masyarakat setempat terkait tata tertib berjualan, yang diantaranya juga melibatkan masyarakat Mon Ikeun agar menjaga nilai-nilai syariat Islam. Para warga masyarakat Mon Ikeun yang berjualan di sepanjang pantai Lhoknga diharapkan tetap menjaga syariat Islam dan sekaligus menegur bagi para pengunjung yang melanggar syariat Islam. Kendatipun demikian, seperti disebutkan warga masyarakat bahwa, kurangnya sosialisasi tentang tata tertib dan informasi mekanisme membuka warung yang diperoleh warga dari pihak pemerintahan *gampong* dan juga kecamatan sangat merugikan sebagian warga masyarakat bila datang pihak satpol PP dan WH melakukan razia bagi para pengunjung yang duduk di warung atau di gubuk yang telah dibuat warga setempat. Seharusnya, pihak pemerintahan *gampong* dan kecamatan ikut melibatkan warga yang berjualan

dengan para tokoh masyarakat lainnya terkait sosialisasi syariat Islam. Karena informasi yang diperoleh dari aparat lainnya, tidak ada persoalan untuk membuka warung atau tenda di sepanjang pantai selama tidak berada dalam area instansi tertentu. Persoalan ini tentunya tidak akan muncul jika aparat *gampong* dan juga pihak kecamatan melakukan sosialisasi secara terpadu dan berkesinambungan kepada warga masyarakat terkait menjaga tata tertip dan syariat Islam selama berjualan dan membuka warung di sepanjang pantai. Ini penting mengingat mata pencaharian penduduk selain menjadi nelayan juga ada yang berkerja sampingan berjualan di sepanjang pantai Lhoknga.

Lemahnya koordinasi yang terbangun antar lembaga terkait lainnya menyangkut tata tertip berjualan secara tidak langsung menyebabkan silang pendapat antara warga masyarakat dengan aparat *gampong* dan pihak kecamatan yang pada akhirnya ada beberapa warga masyarakat yang tidak mengindahkan aturan yang telah ada tersebut, tanpa memperdulikan razia yang sering dilakukan oleh WH maupun satpol PP. Hal Ini dapat dilihat dimana beberapa warung masih berjualan hingga menjelang magrib. Padahal aturan yang telah dibuat sebelumnya hingga sampai pada jam 18.00 sore dan para pengunjung tidak dibolehkan lagi duduk atau berada di warung-warung yang ada di sepanjang pantai Lhoknga. Keterputusan koordinasi dan komunikasi yang dibangun aparat *gampong* dengan lembaga instansi lainnya terkait tata tertib berjualan, tidak hanya berpengaruh secara eksternal hubungan masyarakat dengan aparat kelembagaan *gampong*, namun juga secara internal dalam struktur kelembagaan *gampong* itu sendiri.

Dalam prakteknya, mekanisme program kembali ke *gampong* yang lebih banyak bertumpu pada aspek

pembangunan fisik secara tidak langsung memberi ruang lebih besar terjadinya kesenjangan koordinasi yang berkembang dalam sistem perencanaan dan pembangunan *gampong*. Talik ulurnya proses perencanaan *gampong* yang melibatkan elemen aparat pemerintahan *gampong* telah membuka ruang munculnya elite *gampong* yang memberi pengaruh besar atas tata kelola keuangan *gampong*. Mereka ikut memberi kontribusi atas program yang akan dikembangkan menyangkut mekanisasi dari serapan dana bantuan *gampong*. Karenanya sudah menjadi hal biasa *image* yang berkembang di masyarakat bila bantuan program *peumakmue gampong* tidak hanya diperuntukan untuk pembangunan *gampong* itu sendiri namun juga termanfaatkan bagi kelompok lain.

Faktor tersebut menyebabkan banyak program perencanaan *gampong* dilakukan tidak secara transparan dan berkelanjutan. Kegiatan-kegiatan temporer yang terfokus pada pembangunan saran fisik masih menjadi titik fokus berbagai program pembangunan *gampong*. Adalah menarik tentunya sebagaimana diutarakan beberapa anggota masyarakat Mon Ikeun, program *peumakmu gampong* (kembali ke *gampong*) hanya sebatas nama, yang mengambil manfaat bukan orang *gampong*, namun lebih diutungkan bagi pihak aparat *gampong* dan orang yang dekat dengan pihak aparat *gampong*. Artinya, program *peumakmue gampong* berfungsi positif bagi para aparat kelembagaan *gampong* secara menyeluruh namun juga disfungsi bagi masyarakat *gampong* itu sendiri. Terlebih lagi dengan adanya keterlibatan elite *gampong* dalam proses kebijakan dan pelaksanaan program *peumakmu gampong* memperlihatkan bahwa pelaksanaan program kembali ke *gampong* selain berfungsi bagi tata kelembagaan *gampong*

namun juga berfungsi positif (*latent function*) bagi elit *gampong* karena terkait dengan perebutan ruang ekonomi dan kekuasaan dari program kembali ke *gampong*.

Dengan mencermati realita yang berkembang sebagaimana tabel di bawah tentunya menggambarkan bagaimana pergeseran makna dari fungsi dan peran dari aparat pemerintahan *gampong* dalam proses pembangunan *gampong* secara menyeluruh. Artinya, apa yang diungkapkan oleh masyarakat tentunya cukup beralasan, dimana persoalan tingkat kesejahteraan dalam bentuk insentif atau honorarium menjadi persoalan utama yang berkembang di dalam struktur kelembagaan *gampong* sejak bergulirnya program *peumakmue gampong* (kembali ke *gampong*).

Isu-Isu Kritis Penguatan Kelembagaan Gampong Lewat Program Kembali Ke Gampong

Aspek Pengembangan	Wilayah		Ket
	Lamteuba	Mon Ikuen	
Sosialisasi Qanun	Ikut terlibatnya pihak LSM, namun keterlibatan pemerintah daerah/kota masih kurang		
	Pelaksanaan sosialisasi Qanun yang belum optimal		
	Masih rendahnya pemahaman Qanun gampong dan penyusunan draf Qanun gampong di lembaga pemerintahan gampong		
Dukungan Sarana dan Prasarana	Masih terfokus pada pembangunan fisik dan masih sangat kurang pembangunan non fisik		

	Belum ada sarana kantor yang layak, dilakukan di rumah atau di meunasah	Kantor pemerintahan gampong sudah layak, namun pelayanan publik masih kurang maksimal	
Peningkatan Kesejahteraan	Pemberian honorarium		
	Honor sering terlambat dan tidak tepat waktu, dan sering diberikan dua/tiga bulan kemudian		
	Honorarium yang belum seragam		
	Memicu kecemburuan sosial di antara masyarakat		
Penyelenggaraan Adat Istiadat	Masih rendahnya pemahaman adat <i>keujreun blang</i> dalam tata laksana bidang pertanian	Keterlibatan Panglima laot dalam penyelesaian konflik sengketa laut mulai berkurang	
	Pelaksanaan sistem pertanian berbasis adat mulai memudar (antara masa turun ke sawah dan sistem pelepasan binatang ternak)	Kurangnya koordinasi antara instansi adat dalam penyelenggaraan adat laut	
	Kurangnya keterlibatan pihak kabupaten/kota dalam penyelenggaraan adat istiadat		
	Beberapa sengketa/kasus ada yang diselesaikan secara hukum formil daripada hukum adat (padahal masih bisa dengan hukum adat)		

Koordinasi Kelembagaan	Koordinasi antara institusi adat dalam penyelenggaraan pemerintahan belum optimal	
	Masih lemahnya koordinasi dengan pihak mukim dan kecamatan	
	Membuka ruang munculnya elite gampong dalam perencanaan pembangunan gampong	

Sumber : Data lapangan diolah.

Dengan fakta ini masyarakat melihat kelembagaan yang ada hanya tereduksi pada rutinitas administratif, sementara sisi-sisi lain dari penguatan kelembagaan *gampong* secara menyeluruh mulai mengalami penurunan. Ada sekitar sembilan kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* termasuk di dalamnya *keuchik*, *teungku meunasah* atau *tuha lapan* belum sepenuhnya berfungsi secara optimal. Kendatipun struktur kelembagaan tersebut dapat ditemukan di kantor pemerintahan *gampong* atau di kecamatan setempat dengan tertera namanya masing-masing, namun belum sepenuhnya tereduksi dalam realita tata sistem sosial masyarakat *gampong*. Ada malah yang mulai terpinggirkan, seperti kegiatan *harian peukan* yang hanya dapat ditemui di beberapa wilayah di kabupaten Aceh Besar yang masih mempertahankannya.

Relasi yang berkembang dintara peran dan fungsi yang ada tidak sepenuhnya mencerminkan keutuhan sosial dari sebuah lembaga, namun lebih mencerminkan relasi kepentingan dalam lembaga itu sendiri. Aspek inilah yang sering muncul manakala melihat lebih jauh persoalan mendasar dalam struktur pemerintahan *gampong*. Sehingga cukup beralasan bila kemudian masyarakat melihatnya

sebagai sebuah mekanisme dari bagi-bagi “jatah” diantara pranata adat yang ada hingga ke level di atasnya yang secara tidak langsung mematikan prinsip komunalisme dalam *gampong* itu sendiri. Dalam perspektif struktural fungsional jelas disebutkan, bila mana suatu suatu fenomena eksis, berarti fenomena tersebut mempunyai fungsi positif dalam suatu masyarakat. Artinya, selama fenomena tersebut eksis dan berfungsi positif selama itu pula akan bertahan dalam masyarakat (Turner, 1998).

Dengan memahami konsep tersebut artinya, fenomena yang berkembang dalam struktur pemerintahan *gampong* tentang masih lemahnya optimalisasi peran dan fungsi yang menempel pada pranata adat *gampong* sangat terkait erat dengan mekanisme fungsi dan disfungsi di sisi yang lain ditengah model pembangunan *gampong* yang ada sekarang ini. Artinya, ketika aspek tersebut disfungsi bagi keseluruhan sistem yang ada dalam masyarakat *gampong*, namun fungsional bagi sebagian lainnya ketika mampu merebut ruang ekonomi dan kekuasaan dalam tata kelola *gampong*. Suatu fenomena bisa saja berfungsi untuk kelompok tertentu, tetapi juga bisa sebaliknya merugikan bagi sekelompok atau sistem sosial yang ada secara keseluruhan. Pada posisi tersebut, Merton menempatkan aktor sebagai entitas yang memiliki kebebasan yang luas untuk melakukan apa yang diinginkan dan tidak sekedar robot yang otomatis yang ditentukan oleh struktur. Struktur terintegrasi dan norma yang mengendalikan perilaku individu. Struktur yang ada dalam sistem sosial adalah realitas yang otonom dan merupakan organisasi keseluruhan dari bagian-bagian yang saling tergantung. (Merton, 1969; Turner, 1998). Dengan mencermati realitas tersebut muncul pola yang diperlihatkan dalam tata

kelola pembangunan *gampong*, dimana pada satu sisi tetap mempertahankan isu kelembagaan adat lokal, namun di sisi yang lain aspek ekonomi melalui program bantuan setiap tahunnya menjadi pilihan dari arah pengembangan kelembagaan *gampong* secara berkelanjutan.

Gampong dan Pelibatan Perempuan

Ada yang berbeda bila membaca ulang *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* dengan UU sebelumnya tentang pemerintahan desa ataupun Perda No. 2 Tahun 1990 tentang sistem pemerintahan *gampong* yang telah memasukkan unsur perempuan dalam struktur pemerintahan *gampong*. Pada pasal 31 *Qanun* No. 5 Tahun 2003 disebutkan, unsur *tuha peut gampong* melibatkan unsur ulama, tokoh masyarakat (perempuan/pemuda), cerdik pandai, dan tokoh adat. Selanjutnya dalam pasal 34 bab V tentang *tuha peut gampong* menyebutkan :

Tuha Peuet Gampong sebagai Badan Perwakilan *Gampong*, merupakan wahana untuk mewujudkan demokratisasi, keterbukaan dan partisipasi rakyat dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan *Gampong*. *Tuha Peuet Gampong* berkedudukan sejajar dan menjadi mitra kerja dari Pemerintah *Gampong* dalam penyelenggaraan Pemerintahan *Gampong*.

Dengan memperhatikan ulang dari pasal 31 tentang unsur *tuha peut gampong*, menggambarkan posisi perempuan tidak dengan sendirinya sebagai posisi dominan. Artinya, unsur perempuan yang dimaksudkan dalam lingkup tokoh masyarakat dapat diposisikan oleh

unsur pemuda dan unsur perempuan. Dalam realisasinya wajar bila kemudian tidak semua unsur *tuha puet* di gampong memasukkan unsur perempuan, manakala telah melibatkan unsur pemuda di dalamnya. Dengan sendirinya posisi perempuan dalam unsur *tuha peut* sendiri bukanlah unsur dominan yang harus dirangkul dalam proses penyelenggaraan pembangunan gampong, namun posisi perempuan bisa sebagai posisi cadangan- dapat dikatakan demikian- manakala tidak terisi oleh unsur yang lain.

Padahal bila melihat kondisi *gampong* saat ini, perempuan mempunyai peran yang cukup strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan *gampong*. Posisi ini sendiri secara normatif memberi ruang bagi perempuan untuk dapat bergerak dan berperan dalam semua proses pembangunan *gampong*. Bila melihat jumlah penduduk di dua lokasi yang berbeda, menunjukkan jumlah perempuan hampir sebanding dengan jumlah laki-laki sehingga dinamika keterlibatan perempuan dalam pembangunan *gampong* sangat penting untuk mengakomodir berbagai kebijakan yang bersentuhan langsung dengan perempuan.

Pada dekade 90-an, keterlibatan perempuan dalam penyelenggaraan kelembagaan *gampong* belum tersentuh sama sekali secara hukum formal. Artinya, proses keterlibatan perempuan tidak terlepas seiring dengan dinamika politik di Aceh pasca konflik dan Tsunami yang melibatkan berbagai pihak donor dan lembaga swadaya masyarakat agar perempuan dilibatkan dalam berbagai proses rekonstruksi dan rehabilitasi pasca konflik dan Tsunami di Aceh. Ini adalah sebagai bentuk kepedulian elemen masyarakat dalam upaya memposisikan perempuan sebagai pelaku pembangunan dan bukan menjadi obyek dari pembangunan itu sendiri. Hal dapat dipahami mengingat

perempuanlah yang lebih banyak menjadi korban pada masa konflik dan Tsunami beberapa tahun yang lalu.

Posisi perempuan dalam lintas sejarah Aceh banyak dilukiskan berbagai penulis yang memperlihatkan bagaimana hubungan agama di satu dan budaya di sisi yang lain memberi warna yang berbeda dalam menjawab keterlibatan perempuan di ranan publik. Bila membuka lembaran sejarah pemerintahan Aceh, klaim atas perempuan dalam perspektif agama menempatkan perempuan dalam posisi subordinat dari tafsir dari para ulama waktu itu. Beberapa ulama menyebutkan perempuan tidak berhak menjadi penguasa. Dasar pemikirannya berangkat dari ideal normatif bahwa perempuan tidak boleh menjadi imam shalat. Kendatipun demikian kerajaan Aceh pernah beberapa dekade dipimpin oleh penguasa perempuan yang walaupun pada akhirnya dimensi agama lebih besar dan diterminan dalam melihat posisi perempuan di ranah politik (Hadi, 2010). Artinya, hanya dengan dukungan agama kerajaan Aceh pernah dipimpin oleh kekuasaan ratu (perempuan), namun atas fatwa agama pulalah kekuasaan perempuan berakhir di masa tersebut.

Keterlibatan perempuan dalam kelembagaan *gampong* yang telah dinyatakan melalui Qanun pemerintahan *gampong* nyatanya dalam prakteknya belum sepenuhnya terintegrasi secara budaya untuk membebi ruang yang lebih bagi perempuan dalam proses pembangunan *gampong*. Posisi perempuan yang ada dalam struktur *gampong* lebih banyak menjadi pelengkap daripada pengambil kebijakan. Sebagaimana diungkapkan sekretaris *gampong* Lamteuba (JI) bahwa perempuan sudah mendapat posisi dalam struktur pemerintahan *gampong* melalui Qanun No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* yang sebelumnya belum

diatur secara hukum formal. Masuknya unsur perempuan dalam elemen *tuha peut gampong*, menunjukkan ada usaha untuk melibatkan perempuan terkait dengan kebijakan pembangunan *gampong*. Ada 3 unsur dan 1 unsur mewakili perempuan atau dapat dikatakan 3 banding 1. Walaupun memang faktor informasi dan sumber daya masih menjadi faktor lemahnya keterlibatan perempuan dalam berbagai program pembangunan *gampong*.

Pandangan yang tidak jauh berbeda sebagaimana dinyatakan Yr (Serambi Indonesia, 08/03/2013) Minimnya keterlibatan perempuan dalam proses musyawarah di tingkat *gampong* mengakibatkan banyaknya persoalan perempuan tidak bisa diselesaikan secara baik. Buruknya lagi, pelaksanaan pembangunan belum mampu mengakomodir kebutuhan perempuan. Pelibatan perempuan dalam struktur pemerintahan *gampong* masih bersifat formalitas, semua baru berjalan hanya sebatas memenuhi kebutuhan administrasi saja.

Pandangan ini cukup beralasan mengingat masih lemahnya kesadaran gender di level masyarakat *gampong* secara tidak langsung menempatkan perempuan sebagai penerima manfaat pembangunan dan bukan sebagai pengambil kebijakan yang terkait dengan kebutuhan perempuan. Karenanya banyak program yang digulirkan dalam pembangunan *gampong* sedikit sekali menyentuh kebutuhan perempuan. Di tambah lagi aspek budaya yang berkembang di masyarakat menyebabkan keterlibatan perempuan dalam berbagai program *gampong* masih rendah. Hal ini terlihat ketika dalam suatu kesempatan pertemuan rapat di *meunasah* Lamteuba yang membicarakan tentang persoalan pembuatan pagar untuk mengantisipasi ternak warga *gampong* yang masuk dalam wilayah area

kompi TNI yang ada di Lampanah, para warga yang hadir lebih banyak dari kalangan laki-laki.

Bila kembali kepada kondisi riil yang ada sekarang ini partisipasi perempuan dalam ranah publik tidak terlepas dari dua isu utama yang sering dimunculkan, yaitu syariat Islam dan sisi politik. Bila dari sisi finansial dan regulasi nyaris perempuan tidak menemui kendala dalam mengaktualisasikan diri mereka, namun tidak dengan hambatan kultural. Perempuan belum dapat sepenuhnya berdiri sejajar dengan laki-laki manakala aspek sumber daya yang lemah atau faktor budaya setempat masih menjadi pembatas untuk melihat keterlibatan perempuan secara menyeluruh. Hal ini pula yang masih sering berkembang dalam masyarakat gampong manakala fungsi dan peran perempuan hanya sebagai unsur pelengkap bukan sebagai pengambil kebijakan. Beberapa wilayah yang ada di Kabupaten Aceh, perempuan selain bekerja di sawah mereka juga mengerjakan pekerjaan rumah. Kenyataan ini sering dikatakan belum merupakan hasil kesepakatan pembangian peran antara perempuan dan laki-laki, namun masih menjadi konstruksi dari budaya turun temurun. Artinya, bisa dikatakan apakah ini merupakan hasil kesepakatan pembangian peran antara laki-laki dengan perempuan, atau tidak lebih hanya sebagai suatu tradisi yang dipaksakan kepada perempuan.

Bila kembali kepada analisis institusional adanya *keuchik*, *teuku meunasah* dan juga *tuhapeut* dalam membangun jejaring diantara lembaga *gampong*, masyarakat dan pemerintah merupakan kunci utama dalam mewujudkan kemandirian *gampong*. Namun demikian, jejaring tersebut belumlah berjalan maksimal. Beberapa program yang dilakukan dalam setiap kegiatan pembangunan *gampog*

masih dilakukan secara terpilah-pilah dengan koordinasi yang terputus diantara satu institusi dengan institusi lainnya. Karenanya banyak masyarakat menilai, lemahnya program kerja yang dikembangkan dan tidak adanya kontinuitas program yang tersusun secara permanen di kelembagaan *gampong* dan tidak dapat diakses oleh masyarakat, menjadi salah satu faktor dari belum terarahnya secara konkrit pembangunan sosial, agama dan budaya dalam masyarakat *gampong*.

Terlebih lagi menurut beberapa elemen perempuan, pemberdayaan yang dilakukan terkait keterlibatan perempuan dalam pembangunan *gampong* masih belum cukup mendapat porsi pada kebijakan pembangunan *gampong*, terkait dengan tema-tema pemberdayaan perempuan. Hal dapat dicermati dari belum adanya program yang secara intens dikembangkan dalam bentuk program berencana dan terstruktur secara jelas yang bertujuan pada format pemberdayaan perempuan. Kegiatan-kegiatan pengajian yang dilakukan ibu-ibu pengajian di masjid pada hari jumat, merupakan kegiatan rutin yang memang sudah sejak lama dilakukan sebelum adanya penancangan program *gampong* berbasis syariat beberapa waktu yang lalu.

Pada posisi tersebut, peran lembaga adat *gampong* setidak-tidaknya memberikan ruang yang lebih besar lagi pada program pemberdayaan perempuan dalam kerangka peningkatan kesejahteraan ekonomi keluarga. Ini penting, karena menurut penuturan beberapa responden masih sangat kurang kegiatan-kegiatan yang dikembangkan di *gampong* terkait langsung dengan program pemberdayaan perempuan. Bila melihat alokasi dana *gampong* yang ada, lebih banyak terserap pada kegiatan fisik dan masih cukup

kurang pada usaha peningkatan kesejahteraan keluarga yang memang masih terasa kurang mendapat perhatian dari pemangku kepentingan, termasuk perangkat lembaga gampong.

Penguatan Kelembagaan Gampong : Sisi Lain Undang-Undang Pemerintahan Desa

Adalah hal yang tidak dapat dilepaskan manakala mendiskusikan ulang tentang konsep pembangunan *gampong* akan terkait erat dengan model paradigma pembangunan yang berkembang di negara berkembang umumnya dan Indonesia khususnya. Paradigma yang dimaksud adalah paradigma pertumbuhan, kesejahteraan dan paradigma pembangunan manusia (Lubis, dalam Chozin, 2010). Paradigma pertumbuhan lebih menekankan pada aspek pendapatan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional. Sedangkan paradigma kesejahteraan penekanannya lebih kepada orientasi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial pada masyarakat secara menyeluruh. Paradigma pembangunan manusia diarahkan pada upaya mewujudkan keadilan, pemerataan dan peningkatan budaya, kedamaian yang berpusat pada manusia (*people centered development*) dan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat (*public empowerment*). Tujuannya agar masyarakat dapat menjadi aktor pembangunan dan mampu menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, kemandirian dan etos kerja. Sedangkan, paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia mengarah kepada terbentuknya; perkembangan manusia (*human-growth*), kesejahteraan (*well-being*), keadilan (*equaty*) dan berkelanjutan (*sustainability*) yang semuanya

untuk mengoptimalisasikan potensi masyarakat. Sehingga sasaran yang ingin dicapai meliputi, pelayanan sosial (*social service*), pembelajaran sosial (*social learning*), pemberdayaan (*empowerment*), kemampuan (*capacity*) serta kelembagaan (*institutional building*).

Terkait dengan aspek kelembagaan, *gampong* sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah, mempunyai pimpinan pemerintahan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tentunya tidak dapat dilepaskan dari sejarah regulasi di dalamnya yang dimulai dari UU No. 5 Tahun 1979, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 hingga adanya penjabaran *Qanun* No. 5 Tahun 2003 sejak diundangkannya UU No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi NAD. Sebagai kesatuan masyarakat hukum dan merupakan bagian dari struktur pemerintahan, *gampong* memiliki hak dan kekuasaan untuk mengatur dan mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Sebagaimana ditegaskan pada pasal 3 *Qanun* No. 5 Tahun 2003, *gampong* mempunyai tugas pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat dan meningkatkan pelaksanaan syariat Islam. Selanjutnya, menindaklanjuti dari implementasi pasal 3 tersebut, seperti dijelaskan pada pasal 4, sebuah *gampong* mempunyai fungsi menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan urusan tugas pembantuan serta segala urusan pemerintahan lainnya yang berada di *gampong* mencakup; pelaksanaan pembangunan, baik pembangunan fisik dan pelestarian lingkungan hidup maupun pembangunan mental spiritual di *gampong*; pembinaan kemasyarakatan di bidang pendidikan, peradatan, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban

masyarakat di *gampong*; peningkatan pelaksanaan syari'at Islam; peningkatan percepatan pelayanan kepada masyarakat; penyelesaian persengketaan hukum dalam hal adanya persengketaan-persengketaan atau perkara-perkara adat dan adat istiadat di *gampong*. Keseluruhan dari fungsi tersebut merupakan modal sosial dari bangunan sistem sosial masyarakat *gampong* yang saling terikat satu sama lain.

Pada dasarnya perubahan sosial dan pembangunan dalam masyarakat *gampong* berhubungan dengan berbagai bentuk kebijakan yang dilakukan pemerintah mulai dari proses regulasi UU pemerintahan desa hingga persoalan konflik yang berkepanjangan sejak pemerintahan Orde Baru berkuasa. Soeharto (dalam Chozin, 2010) menegaskan melihat desa atau nama lain adalah bagian dari proses konfigurasi ekonomi politik pada dekade sebelumnya yang membentuk wajah desa saat ini. Pertama, berlangsungnya proses eksploitasi yang digerakkan oleh mesin-mesin industri berskala besar yang mengatasnamakan pembangunan justru melanggengkan kemiskinan bagi masyarakat desa itu sendiri. Kedua, kebijakan pembangunan yang dilakukan negara lebih mengedepankan aspek legal formal semata dan seringkali melupakan realita sosial dan aspek kesejarahan dari identitas sebuah masyarakat. Kebijakan yang dikembangkan seringkali meniadakan nilai-nilai lokal yang melekat pada masyarakat dan tergantikan dengan "nilai-nilai ketergantungan" dari makna pembangunan dan kesejahteraan. Ketiga, politik kekuasaan pemerintahan Orde Baru dan Pasca Orde Baru telah menempatkan desa sebagai kaki tangan negara dalam menerjemahkan berbagai program pembangunan dalam kerangka mewujudkan kemandirian desa seperti "keinginan" negara. Hal inilah yang kemudian menempatkan aktor-aktor lokal yang

berbasis ke bawah (*grass root*) tergantikan oleh aktor-aktor baru yang lebih loyal kepada pemerintahan di atasnya. Potensi tata kelola pemerintahan lokal (*local self government*) yang telah ada sebelumnya, bergerak ke arah *local state government* dari model politik korporatisme negara. Prinsip inilah yang kemudian menempatkan nilai-nilai administratif menjadi indikator dari keberhasilan pembangunan di desa dan mulai menjauhkan sisi budaya dari wujud keaslian sebuah desa.

Posisi *keuchik* misalnya, dalam struktur pemerintahan *gampong* mempunyai peran dan fungsi yang luas atas kekuasaan yang diberikan kepadanya. *Keuchik* sangat disegani dan dihormati atas putusan-putusan yang diambilnya. Snouck Hurgroje (1997) melukiskan, *The keuchik the headman or father of the gampong, borrows his authority from the uleebalang of the province to which his village belongs.* Sebagai bapak *gampong* dan wakil pemerintahan, *keuchik* sangat menentukan jalannya roda pemerintahan *gampong*. Sehingga peran aktif *keuchik* dan perangkat adat lainnya dalam struktur pemerintahan *gampong* mempunyai kesempatan untuk melaksanakan pembangunan *gampong* manakala integrasi yang terbangun berdasarkan nilai-nilai yang terjabarkan dalam identitas masyarakat Aceh. Hal-hal seperti inilah yang masih menjadi kendala mendasar dalam struktur pemerintahan *gampong* di saat peran dan fungsi yang melekat padanya tidak mampu diterjemahkan dalam konsteks realitas sosial yang lebih nyata. Artinya, kedudukan mereka dalam sebuah *gampong* lebih menggambarkan simbolisasi budaya yang masih “dipertahankan” ketimbang melibatkannya dalam proses pembangunan *gampong*.

Pada saat ini masih ada para *keuchik* yang melaksanakan tugasnya seperti pada masa pemerintahan kesultanan dulu.

Artinya, *keuchik* pada masa tersebut hanya bertugas dalam pelaksanaan kegiatan kemasyarakatan seperti gotong royong, mempertahankan nilai-nilai adat, pelaksanaan hukum adat atau sebagai pembantu *uleebalang*. Para *keuchik* tidak terbebani dengan pekerjaan administratif *gampong* seperti pembuatan monografi *gampong*, pengelolaan aset *gampong* atau pembuatan statistik perkembangan *gampong* yang barangkali menjadi hal yang baru bagi aparat dalam tata kelola pemerintahan *gampong*. Namun pada sisi yang berbeda dengan semakin terbuka sistem birokratisasi hingga ke level *gampong*, menempatkan para aparat *gampong* harus mampu menyelesaikan semua persoalan yang menyangkut administratif *gampong*, pembuatan perencanaan dan pengelola keuangan *gampong* hingga perumusan kebijakan pembangunan *gampong* ke depan. Hal-hal inilah yang kemudian menjadi permasalahan mendasar dalam struktur pemerintahan *gampong* manakala proyeksi pembangunan tidak terkelola dengan baik ditengah lemahnya sumber daya dan potensi lokal yang ada, melemahnya nilai-nilai pranata adat lokal adalah hal yang tidak dapat terelakkan dalam format pembangunan *gampong* saat ini.

Kendatipun berbagai program yang diarahkan dalam membumikan kembali identitas adat masyarakat *gampong* dengan adanya *Qanun* dan aturan pendukung lainnya, persoalan ini menjadi isu mendasar yang selalu muncul dalam berbagai pandangan yang diberikan masyarakat ataupun para tokoh adat di *gampong*, ketika masih minimnya program-program pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah dalam upaya penguatan kelembagaan adat. Bila melihat kembali wujud kehidupan masyarakat *gampong*, yang di dalamnya telah terbentuk ikatan kehidupan masyarakat yang sangat homogen dalam suatu

wilayah teritorial, kedaulatan serta menguasai kekayaan sumber alam bersama dan memiliki pemerintahan sendiri dengan segala tatanan hukum yang bersumber pada lembaga adat dengan segala perangkat dan materi-materi hukumnya, *gampong* menjadi bagian terpenting dari sistem sosial masyarakat Aceh.

Hilangnya *gampong*, berarti hilang pula identitas kultural masyarakat Aceh. Sehingga struktur pemerintahan *gampong* yang terdiri dari *keuchik*, sekretaris *gampong*, *teungku meunasah*, *tuha peuet gampong* dan ulama atau tokoh adat lainnya merupakan perangkat utama sebagai alat pemerintahan *gampong* yang terintegrasi satu sama lainnya sebagai pilar dari sebuah kemandirian *gampong*. Dalam struktur kekuasaan di *gampong*, keterikatan antara pemimpin dan nilai-nilai ajaran agama menjadi hal yang esensial dari bangunan sebuah *gampong*. *Teungku meunasah* merupakan pejabat yang mengurus segala urusan yang berkaitan dengan soal keagamaan (hukum), sedangkan *keuchik* merupakan perangkat adat yang mengurus jalannya roda pemerintahan *gampong* dan jalannya kegiatan adat istiadat. Dalam aktifitas sehari-hari masyarakat senantiasa melakukan mufakat dan musyawarah dengan melibatkan aparat *gampong* dalam menyelesaikan dan melaksanakan sesuatu urusan. Segala sesuatu persoalan atau urusan senantiasa akan melibatkan *keuchik* dan *teungku meunasah* sebagai lambang dari keterpaduan nilai adat dan *syara'* (agama) dalam sistem sosial masyarakat Aceh.

Keterpaduan adat dan *syara'* sebagai pilar pembangunan *gampong* direpresentasikan kembali dengan adanya beberapa *Qanun*, baik tentang *gampong*, ataupun tentang penguatan kelembagaan adat yang ada memberi ruang untuk hidup dan membuminya kembali nilai-nilai adat

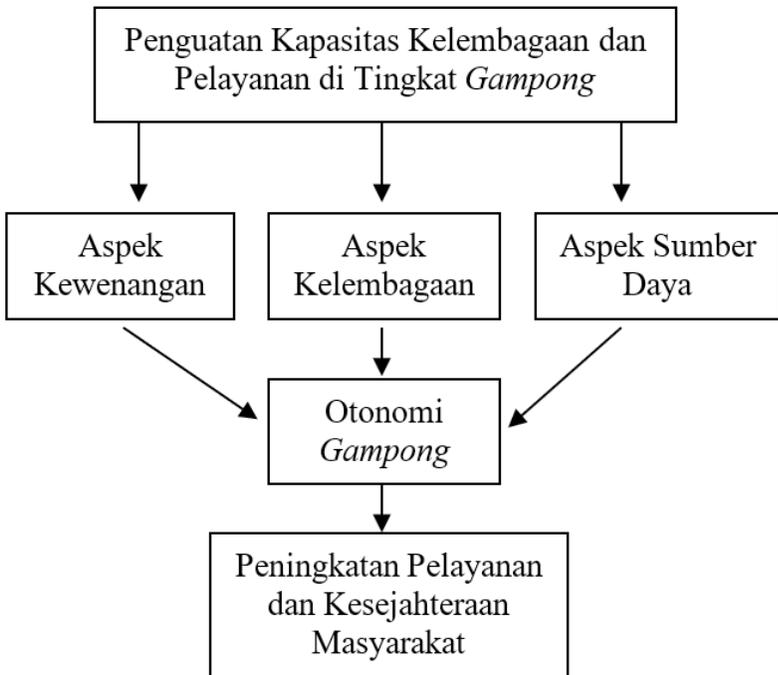
dalam kelembagaan *gampong* secara keseluruhan. Proses ini tentunya tidak serta merta dapat dilakukan secara gradual dan instan yang hanya bertumpu pada berbagai regulasi UU dan *Qanun* yang ada sekarang ini, namun implementasi *Qanun* dan otoritas kekuasaan kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* misalnya, harus di perjelas sehingga tidak terjadi benturan atas kewenangan dan fungsi adat yang telah ada sebelumnya. Fakta inilah yang kemudian menjadi salah satu variabel dari terkikisnya secara perlahan dinamika kehidupan adat istiadat dalam masyarakat *gampong*, selain proses perubahan sosial dan desakan demokratisasi dan desentralisasi dari kebijakan pembangunan di aras *gampong*.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 serta penjelasannya melalui PP No. 72 Tahun 2005 tentang desa, dan kemudian diturunkan dalam bentuk aturan yang lebih lokalitas melalui *Qanun* No. 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong*, tidak serta merta memberi ruang untuk mengembalikan dan membumikan kembali nilai-nilai adat yang sebelumnya pernah lumpuh di masa sebelumnya, bila tidak dilakukan secara kontinuitas dan sosialisasi serta penjelasan secara mendetail dari aturan-aturan yang ada. Artinya, kewenangan dan otoritas kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* harus mampu dipahami secara menyeluruh hingga di tingkat *grassroot* dan bukan hanya pada level pembuat kebijakan.

Dengan demikian, upaya mewujudkan kemandirian kelembagaan *gampong* mutlak harus dilakukan secara sinergis, sehingga perangkat adat yang ada di *gampong* dari *keuchik*, *tuha peuet*, *keujreun blang* atau *panglima laot* dan lembaga adat lainnya dapat memainkan peran dan fungsinya

secara optimal ditengah desakan perubahan sosial dan arus desentralisasi maupun demokrasi hingga level terendah di *gampong*. Dengan bahasa yang lain, *gampong* tidak hanya menjadi obyek dari pelaksanaan pembangunan, namun harus menjadi subyek dari pembangunan itu sendiri.

Peningkatan penguatan kelembagaan *gampong* mutlak harus dilakukan secara komprehensif menuju ke arah kemandirian *gampong* sebagaimana yang dituangkan dalam *Qanun* pemerintahan *gampong*. Untuk itu program kembali ke *gampong* yang telah dicanangkan pemerintah beberapa tahun yang lalu dalam upaya mengembalikan identitas kelembagaan *gampong* sebagai lembaga adat haruslah menjadi poin utama sebagaimana harapan masyarakat saat ini agar kelembagaan *gampong* benar-benar otonom di rumahnya sendiri.



Gambar : Dimensi Penguatan Kelembagaan Gampong

Dengan memahami pandangan Wasistiono (2006) ditengah kecenderungan perubahan sosial dan upaya ke arah pengembangan pemerintahan desa, konsep AGIL¹ dapat dijadikan salah satu pendekatan untuk membedah dinamika pembangunan desa. Variabel dimaksud antara lain, variabel peraturan, kewenangan, kepemimpinan dan penilaian keefektifan. Dalam variabel peraturan, memuat prinsip *the best government is the least government* merupakan syarat mutlak dalam upaya pengakuan terhadap keanekaragaman dan otonomi asli, peningkatan partisipasi, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Sejarah menunjukkan pola penyeragaman pengaturan yang pernah ada masa Orde Baru justru menghambat demoralisasi demokrasi di ranah desa, dan sekaligus mematikan nilai-nilai akar budaya masyarakat desa. Hal inipula yang pernah menjadi momok terbesar dari runtuhnya identitas lokal masyarakat Aceh dalam struktur kelembagaan adat yang ada, baik mukim

1 *Adaptation* (A), menunjuk pada keharusan sistem sosial untuk menghadapi lingkungan. Adaptasi tersebut menyangkut dua dimensi permasalahan. Pertama, harus ada penyesuaian dari sistem terhadap kondisi tindakan berupa suatu tuntutan kenyataan yang keras dan yang tidak dapat diubah yang datang dari lingkungan. Kedua, adanya transformasi aktif dari situasi sebagai sebagai cara untuk memperoleh alat untuk mencapai tujuan. *Goal Attainment* (G), merupakan persyaratan fungsional yang muncul berdasarkan pandangan bahwa setiap tindakan yang diutamakan adalah tujuan bersama dan bukan tujuan individu. *Integration* (I), merupakan persyaratan yang berhubungan dengan antarhubungan para anggota dalam sistem sosial. Agar sistem sosial berfungsi secara efektif sebagai satu kesatuan, diperlukan solidaritas diantara para individu anggota kelompok. Solidaritas, kerelaan saling berkorban menjadi ikatan emosioal yang menjadi perekat bagi keutuhan sistem sosial, *Laten Pattern Maintenance* (L), pemeliharaan pola-pola yang menetap merupakan konsep yang menunjukkan adanya kemandekan interaksi antar anggota sistem sosial, yang mungkin disebabkan karena kebosanan atau ketertekanan. Karenanya harus dikembangkan pola interaksi guna memulihkan dorongan motivasional dan memperkuat pernyataan terhadap nilai-nilai yang dijadikan dalam suatu sistem sosial. Lihat, George Ritzer dan Barry Smart. *Handbook Teori Sosial*. Nusa Media. Bandung. 2011.

maupun *gampong*.

Bila mengadopsi konsep tersebut, pada variabel kewenangan harusnya mampu memperlihatkan hubungan kerja yang jelas, wewenang tanggung jawab yang jelas agar tidak terjadinya tumpang tindih kekuasaan yang justru menghilangkan peran dan fungsi dari perangkat yang ada dalam struktur pemerintahan desa. Bila membaca kembali upaya pemerintahan Aceh dalam memfungsikan kembali lembaga adat yang ada lewat Qanun No. 8 Tahun 2008 dan Qanun No. 10 Tahun 2008 yang sama-sama ingin menjelaskan identitas lembaga adat di Aceh, menjadi tidak bermakna manakala wujud kewenangan dan otoritas kekuasaan dari lembaga adat masih bersifat linear dan belum terintegrasi sebagai sebuah aturan yang menggambarkan secara jelas dari kelembagaan yang ada. Sehingga simbolisme budaya masih cukup kental terlihat dari *Qanun* yang telah ada, tanpa terjawatahkan dengan baik dalam konsep memberdayakan lembaga adat.

Dengan membaca ulang Qanun tersebut, jelas terlihat tumpang tindih kewenangan dan otoritas tanggung jawab lembaga adat diantara *Wali Naggroe* dan MAA juga pada tataran prakteknya diantara *panglima laot* dengan lembaga adat syahbandar. Penjabaran yang masih sangat abstrak dan tidak membumi menyebabkan tugas dan fungsi lembaga adat terkesan hanya review simbol kesejarahan tanpa menunjukkan secara lebih jelas dimensi otoritas, kewenangan dan tanggung jawab serta internalisasi antar lembaga adat yang ada dalam struktur kelembagaan *gampong* misalnya.

Rutinitas yang dilakukan belum sepenuhnya menunjukkan identitas dari wujud lembaga adat seperti

pada masa-masa kejayaan Aceh, seperti *teungku meunasah* yang hanya bertugas sebagai imam di *meunasah* atau di masjid, tanpa terlibat lebih jauh dalam pengambilan kebijakan pembangunan *gampong*. Demikian pula halnya dengan peran dan fungsi *tuha lapan* yang belum mampu berperan optimal dalam merumuskan atau memutuskan sebuah perkara manakala keterlibatan elite *gampong* lebih dominan dalam perumusan kebijakan *gampong*. Ini disebabkan manakala semua fungsi dan peran yang ditampilkan masih sebatas naratif kesejarahan dan sangat abstrak, belum menyentuh pada wujud asli lembaga adat itu sendiri.

Romantisme sejarah dari wajah kelembagaan adat masih menjadi isu penting yang sering dipertanyakan akademisi ataupun LSM, manakala belum terjabarkan secara praktis untuk menjawab permasalahan di *gampong* yang semakin kompleks. Aspek variabel kepemimpinan menuntut adanya legitimasi kepada perangkat *gampong* termasuk *keuchik* di dalamnya dengan memberikan penghargaan berupa insentif atau honor yang layak sesuai dengan PP No. 72 Tahun 2005 tentang desa. Dengan adanya honor dan insentif yang layak kepada perangkat pemerintahan *gampong* diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan memberi pelayanan yang maksimal menyangkut kebutuhan masyarakat *gampong*. Selain itu pula koordinasi pimpinan pemerintahan *gampong* dalam hal ini *keuchik* dengan lembaga lainnya yang membantu jalannya roda pemerintahan *gampong* seperti *teungku meunasah*, *tuha peuet gampong*, maupun dengan lembaga adat yang lain akan sangat memberi pengaruh kepada terbangunnya demokrasi dan *good governance* di tingkat *gampong*. Ini menjadi penting mengingat bahwa wujud identitas masyarakat Aceh ada

di *gampong*. Kendatipun masih banyak masyarakat yang masih kurang memberikan penghargaan kepada lembaga adat yang ada di *gampong*, kepemimpinan dan koordinasi antara lembaga adat yang ada akan sangat menentukan wajah *gampong* di masa mendatang.

Sedangkan variabel penilaian keefektifan mengarah kepada sistem pertanggungjawaban pimpinan desa atau *gampong* kepada masyarakatnya. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 14 ayat 1 *Qanun* No. 5 Tahun 2003 menyebutkan *keuchik* memimpin penyelenggaraan pemerintahan *gampong* berdasarkan kebijakan yang ditetapkannya dengan persetujuan *tuha peuet gampong*. Pada ayat selanjutnya disebutkan, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, *keuchik* bertanggung jawab kepada rakyat *gampong* pada akhir masa jabatan atau sewaktu-waktu diminta oleh *tuha peuet gampong*. *Keuchik* wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada *imeum mukim*, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun yaitu pada akhir tahun anggaran atau sewaktu-waktu diminta oleh *imeum mukim* (ayat 3). Dari ketiga poin yang dituangkan dalam ayat 1 sampai 3 menunjukkan pola mekanisme yang sangat demokratis dan menjunjung tinggi terselenggaranya nilai-nilai adat dalam penyelenggaraan pemerintahan *gampong*.

Pada posisi tersebut, seorang *keuchik* tidak dapat berdiri sendiri dan melakukan segala hal yang terkait dengan kelembagaan *gampong* tanpa melalui persetujuan *tuha peuet gampong* atau *teungku meunasah*. Artinya, bila orang yang dituakan di *gampong* dan juga perangkat ulama tidak memberi respon atas kebijakan yang akan dilakukan oleh para *keuchik* maka seorang *keuchik* tidak dapat menjalankan roda pemerintahannya tanpa melibatkan unsur *tuha peuet gampong* serta juga unsur ulama. Dengan demikian

terintegrasinya lembaga adat *gampong* dan transparansi program kebijakan *gampong* kepada masyarakat merupakan determinan dari keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan *gampong* untuk terwujudnya kemandirian *gampong*. Ke semua unsur fungsional yang disebutkan dalam pasal 28 Qanun No. 5 Tahun 2003 yang di dalamnya melibatkan *tuha* adat, *keunjreun blang*, atau pun *haria peukan* dapat berfungsi optimal terkait persoalan sosial, ekonomi maupun budaya yang ada dalam masyarakat.

Keefektifan unsur-unsur tersebut menjadi penting untuk meniadakan *one man show* yang masih diperlihatkan oleh para *keuchik* yang pada gilirannya mempengaruhi internalisasi masyarakat dengan aparat *gampong* lainnya. *Gampong* tidak akan bermakna ketiga salah satu unsurnya pincang atau terlepas dengan unsur lainnya. Masih terkait dengan penilaian keefektifan, dimana upaya pemerintahan Aceh mengapus kelurahan dan membentuk *gampong* yang baru bukan semata-mata karena untuk memperbanyak jumlah *gampong*, namun lebih kepada untuk mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi *gampong*.

Penilaian keefektifan lebih diarahkan pada upaya memaksimal semua perangkat pemerintahan *gampong* untuk dapat melakukan peran dan fungsinya sesuai yang telah diatur dalam regulasi Qanun yang ada, dengan tujuan dapat terjadi keefektifan kerja dan pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terkait dengan aspek sosial, ekonomi maupun budaya. Sistem pertanggungjawaban yang transparan dan akuntabel dalam semua tata kelola pemerintahan *gampong* menjadi salah satu bagian penting untuk tetap eksisnya lembaga pemerintahan *gampong* di

mata masyarakat. Namun manakala hal ini tidak mampu diwujudkan dalam struktur kelembagaan *gampong*, persoalan lemahnya penghargaan adat, menguatnya krisis legitimasi atas pranata adat lokal hingga lumpuhnya komunikasi antara lembaga adat dengan masyarakat setempat menjadi dialektika tersendiri ditengah upaya pemerintah daerah mewujudkan program kembali ke *gampong*.

Dengan disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa beberapa waktu yang lalu secara tidak langsung memberi ruang berkembangnya institusi lokal adat seperti *gampong* atau desa adat lainnya dalam struktur pemerintahan lokal yang ada sekarang ini. Hal ini semakin memperkuat posisi desa adat sebagaimana disebutkan pada pasal 6 ayat 1 yang membedakan desa menjadi 2 model, desa dan desa adat. Dalam penjelasan UU tersebut pada poin 4 disebutkan :

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa. Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi kepemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan

daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Adanya pembagian yang jelas atas posisi desa yang ada sekarang ini, sebagai desa administratif dan desa adat memberi ruang bagi berkembangnya dan legalisasi desa adat yang telah lama menjadi payung dari sistem kemasyarakatan masyarakat lokal. Hal ini secara tidak langsung mengukuhkan desa adat sebagai pionir bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Walaupun pada tataran praktis, realisasi UU tersebut masih belum terintegrasi dalam struktur pemerintah lokal saat ini. Hal ini sebagaimana diskusi yang berlangsung dengan pihak pemerintah kabupaten, khususnya biro pemerintahan, bahwa pada saat ini pemerintah kabupaten sendiri masih mempelajari berbagai item yang terkandung dalam UU desa tersebut. Barangkali nantinya ada beberapa poin penting yang harus dikaji lebih jauh, seperti disebutkan dalam pasal 8 ayat 3b yang mensyaratkan bahwa jumlah penduduk yang harus ada untuk pembentukan sebuah desa sebanyak 4000 jiwa atau 800 kepala keluarga. Bila hal ini ditindaklanjuti di wilayah *gampong* yang jumlah kepala keluarganya hanya berkisar 300 orang atau bahkan tidak mencapai 200 kepala keluarga, tentunya hal ini harus direview ulang terkait penentuan jumlah persyaratan yang harus ada untuk pembentukan sebuah *gampong*/desa.

Malahan bila tetap berpedoman pada ketentuan UU di atas, tidak tertutup kemungkinan ada beberapa *gampong* yang nantinya harus digabungkan. Untuk sampai pada proses tersebut, persoalan sumber daya alam dan juga konflik yang akan muncul harus menjadi pertimbangan penting dalam menindaklanjuti poin-poin yang tertuang dalam UU desa yang telah disahkan tersebut. Kendatipun demikian, dengan adanya UU desa yang baru menempatkan desa adat dalam sistem pemerintahan lokal adalah salah satu upaya untuk mewujudkan penguatan kelembagaan adat yang ada, seperti institusi *gampong* dan ini sendiri senada dengan filosofi yang terkandung dalam *Qanun gampong* itu sendiri. Untuk itu sekarang tinggal komitmen pemerintah daerah setempat untuk mengakomodirnya dalam proses penguatan *gampong*, ditengah berbagai program yang ada saat ini untuk memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat *gampong*. Memahami UU No. 6 Tahun 2014 seperti diterangkan pada bab XIII tentang ketentuan desa adat sebagaimana pasal 97 memberi batasan tentang penetapan desa adat mencakup pranata pemerintahan adat, adanya harta kekayaan serta perangkat norma adat sebenarnya dapat dicermati dari wujud institusi *gampong* yang ada sekarang ini. Artinya, bila kembali kepada dasar filosofi dari kelembagaan *gampong* secara tidak langsung memposisikan institusi *gampong* berada dalam ranah pemerintahan adat sebagaimana yang dimaksud dari pasal 97 tersebut.

Poin penting yang juga perlu diakomodir sebagai tindaklanjut dari program pembangunan *gampong* upaya pembangunan kawasan pedesaan yang terpadu antar desa sebagai tindak lanjut mempercepat pembangunan pedesaan melalui pembangunan partisipatif. Dalam bab penjelasan

dari UU Desa No. 6 Tahun 2014 pada poin 10 tersebut konsep pembangunan desa yang berorientasi kerjasama antar desa menjadi *starting point* yang masih cukup abstrak penjelasannya pada UU desa terdahulu. Demikian pula halnya dalam Qanun *gampong* No. 5 Tahun 2003 masih cukup abstrak menjelaskan bagaimana keterkaitan *gampong* dengan *gampong* lainnya dalam mewujudkan pembangunan *gampong* berbasis kawasan. Artinya instrumen yang ada dari pasal 57-59 tentang kerjasama antar *gampong* dalam Qanun No. 5 tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* belum menggambarkan dengan jelas tentang kerjasama antar *gampong* sebagai bagian dari pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat *gampong*.

Kembali ke Gampong : Refleksi Atas Simbol Budaya

Sebagaimana dalam penjelasan bab-bab sebelumnya bahwa asumsi mendasar yang ingin dicapai melalui program kembali ke *gampong* adalah untuk mengangkat keterpurukan kelembagaan *gampong* pasca konflik dan Tsunami beberapa tahun yang lalu. Berbagai mekanisme program yang digulirkan semuanya bermuara pada legalitas kelembagaan *gampong* sebagai institusi adat yang berperan penting dalam pembangunan masyarakat.

Pengertian adat dalam masyarakat Aceh tidak dapat dilepaskan dari ketentuan syariat Islam sebagai pondasi dasar bertindak dan berperilaku dalam kehidupan sosial. Ini seperti falsafah yang sering diungkapkan masyarakat *hukom ngon adat lagee zat ngon sipheuet* (hukum dengan adat seperti zat dengan sifat) dimana keduanya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Untuk mengakomodir kembali penguatan tradisi adat lokal yang pernah ada dalam masyarakat berbagai kebijakan dilakukan pemerintah

pasca MoU Helsinki 2005 yang lalu dengan mengeluarkan regulasi dalam bentuk *Qanun* tentang kehidupan adat istiadat, yang tertuang dalam *Qanun* No. 9 Tahun 2008 tentang pembinaan kehidupan adat istiadat dan *Qanun* No. 10 Tahun 2008 tentang lembaga adat. Kedua *Qanun* tersebut merupakan kebijakan pemerintah daerah untuk mengakomodir kekuatan nilai-nilai adat yang ada menjadi bagian yang tidak dipisahkan dari struktur pemerintahan di Aceh hingga ke level terbawah di *gampong*. Melalui UUPA ini pula, kelembagaan *Wali Nanggroe* yang sebelumnya tidak pernah dikenal dalam struktur pemerintahan Aceh dibentuk menjadi pemangku utama kelembagaan adat pada tingkat provinsi yang sebelumnya juga sudah ada MAA (Majelis Adat Aceh) sebagai pengganti LAKA (Lembaga Adat dan Kebudayaan Aceh). Dalam pasal 96 (1) UUPA dijelaskan bahwa *Wali Nanggroe* merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwewenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara adat lainnya.

Terbentuknya lembaga ini sendiri masih menjadi perdebatan di masyarakat baik pro maupun kontra atas pembentukan *Qanun Wali Nanggroe* yang beberapa belakangan ini menguat di masyarakat. Terlepas dari polemik tersebut, masih rendahnya sosialisasi *Qanun* tentang lembaga adat dan penyelenggaraan kegiatan adat di masyarakat sebagai salah satu isu yang sering dimunculkan terkait rendahnya pemahaman adat dalam struktur pemerintahan *gampong*. Salah satunya terkait dengan sistem peradilan adat di *gampong* yang mulai tinggalkan oleh masyarakat. Prinsip peradilan adat di *gampong* yang

melibatkan elemen *keuchik*, *teungku meunasah* dan orang tua *gampong* dalam menyelesaikan berbagai perkara di *gampong* dan kemudian diselesaikan di tingkat *imum mukim* bila belum timbul rasa kesepakatan di antara pihak yang bertikai dan baru dibawa ke peradilan formal bila tidak dapat diselesaikan di tingkat peradilan adat *gampong*. Artinya ada beberapa tingkat yang dilakukan dalam proses penyelesaian berbagai perkara yang muncul dalam masyarakat, dari tingkat *gampong*, selanjutnya di tingkat *mukim* dan baru dilakukan ditingkat peradilan formal bila tidak dapat terselesaikan dengan mekanisme peradilan adat di tingkat *gampong* dan *mukim*. Namun untuk kondisi sekarang seperti disebutkan Laila (dalam Avonius, 2010) bahwa tidak semua masyarakat *gampong* sekarang ingin menggunakan lembaga adat untuk menyelesaikan berbagai kasus sengketa. Masyarakat lebih senang membawa ke peradilan formal, karena sisi peradilannya lebih jelas dan merasa puas atas putusan model peradilan formal, yang tidak ditemukan di peradilan adat yang lebih menjurus kepada wujud perdamaian diantara pihak yang bertikai.

Sejalan dengan konsteks tersebut Eko (2005) menyebutkan harus ada upaya pembaharuan budaya di tingkat desa sebagai agenda strategis dalam memberdayakan masyarakat desa baik dalam aspek ekonomi, sosial budaya maupun politik. Ini terkait dengan tiga elemen dasar utama dalam proses pembaharuan budaya itu sendiri. *Pertama*, budaya merupakan sumber nilai, etos, moral dan pengetahuan yang tertanam dalam sistem simbol, bahasa, ideologi, tradisi, adat istiadat dan menjadi acuan masyarakat dalam bersikap dan bertindak laku secara sosial, politik maupun ekonomi. *Kedua*, budaya sebagai identitas kolektif merupakan sumberdaya masyarakat yang dapat digunakan

sebagai modal sosial dalam mewujudkan kemandirian desa. *Ketiga*, budaya desa sedang mengalami peluruhan dari budaya tradisional ke budaya modern, dari sistem agraris ke industri yang tidak hanya sebagai bentuk sebuah kemajuan dalam proses pembangunan namun juga telah mengakibatkan involusi dan marginalisasi budaya dalam masyarakat itu sendiri. Karenanya, revitalisasi budaya tidak berarti menghidupkan kembali secara utuh budaya lama, melainkan mereproduksinya kembali sesuai dengan konteks kekinian. Revitalisasi nilai egaliter dan ekonomi moral misalnya, tidak cukup hanya berhenti pada praktek gotong royong, melainkan harus dikembangkan ke arah yang lebih luas dalam menjawab persoalan kemiskinan dan lemahnya suara masyarakat atas berbagai kebijakan negara dan ekspansi pasar global.

Program kembali ke *gampong* yang telah berjalan selama ini pada tataran empirik lebih diarahkan untuk memperkuat akses lembaga adat yang ada dalam struktur kelembagaam *gampong* sebagai corong bertahannya nilai-nilai adat lokal masyarakat *gampong* di tengah dinamika perubahan yang berkembang sekarang ini. Hal ini menjadi penting mengingat berbagai persoalan yang muncul mengarah pada integritas institusi adat sebagai tangan pertama pelaksana pembangunan *gampong*. Lemahnya penghargaan adat atau memudarnya peran lembaga adat adalah sebagai upaya tindaklanjut mengembalikan identitas *gampong* melalui program kembali ke *gampong*. Artinya, mengacu dari konsep Merton, bahwa program kembali ke *gampong* lebih mengarah pada upaya mengembalikan simbol identitas budaya *gampong* (*laten function*) dalam kerangka penguatan lembaga adat *gampong*. Pada tataran ini program tersebut belum sampai pada usaha peningkatan

kesejahteraan masyarakat dan pembangunan *gampong* secara global.

Revitalisasi kelembagaan *gampong* sebagai mekanisme dari dinamika perubahan budaya tidak cukup dilakukan hanya sebatas pada tektualisasi dari beragam *Qanun* adat yang ada, namun juga harus diterjemahkan dalam praktek yang lebih holistik menyangkut keterlibatan kelembagaan dari level provinsi hingga *gampong*. Pada tahap ini tentunya kelembagaan adat yang telah diatur oleh *Qanun* seperti *keujreun blang*, *panglima laot* ataupun *panglima uteun* dan lembaga adat lainnya harus mendapat kewenangan dan otoritas yang jelas sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih kekuasaan pemerintahan di atasnya, sehingga kelembagaan adat yang ada dalam struktur pemerintahan *gampong* dapat berperan optimal ditengah krisis legitimasi dan rendahnya penghargaan adat dalam sistem sosial masyarakat.

PENUTUP

Perubahan dan Keberlanjutan Gampong

Dua lokasi obyek studi yang berbeda (antara wilayah Lamteuba yang mewakili daerah agraris dan Mon Ikeun yang berada di daerah pesisir pantai Lhoknga) dinamika kelembagaan *gampong* tidak dapat dilepaskan dari sisi sejarah perkembangan *gampong* di Aceh. Struktur kelembagaan *gampong* di wilayah Mon Ikeun terdapat lembaga adat *panglima laot* sedangkan di wilayah Lamteuba tidak. Proses regulasi dari UU No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa dan disahkannya *Qanun* 5 Tahun 2003 tentang pemerintahan *gampong* menjadi studi yang cukup penting ditengah kebijakan demokratisasi dan desentralisasi yang diusung negara.

Pemerintah daerah Aceh menghidupkan kembali identitas masyarakat *gampong* melalui program kembali ke *gampong* di tahun 2009 adalah sebagai bentuk jawaban atas berbagai rentetan sejarah kebijakan ekonomi politik yang berdampak pada lunturnya nilai-nilai adat dalam struktur kelembagaan *gampong*. *Qanun gampong* yang memuat 72 pasal yang merincikan tentang wewenang, kedudukan, tata hubungan antar lembaga, fungsi dan peran perangkat

lembaga *gampong* hingga pengelolaan keuangan *gampong* disebut-sebut sebagai lokomotif dari arah kemajuan sebuah *gampong*. Artinya, bila kelembagaan *gampong* dan masyarakat mampu menginterpretasikan secara maksimal dari *Qanun* yang ada akan sangat memungkinkan mewujudkan kemandirian *gampong*. Namun ketika *Qanun* hanya menjadi alat alih kekuasaan atas penguasaan sumber daya *gampong*, maka sangat memungkinkan potensi konflik dalam masyarakat menjadi terbuka lebar.

Gampong sebagai sebuah komunitas kecil yang di dalamnya memuat berbagai pranata dengan sistem norma yang berdasarkan nilai-nilai tertentu yang kemudian melahirkan apa yang disebut dengan menjadi *ureung* Aceh (orang Aceh). Identitas ke-Acehan ini terintegrasikan dalam lingkup kehidupan sehari-hari, baik dari sisi kekerabatan ataupun dalam tata pergaulan yang semuanya mempunyai aturan yang harus dipedomani, baik itu aturan agama maupun aturan adat. Manakala aturan tersebut dilanggar sanksi yang diberikan juga akan terikat dengan kedua nilai tersebut yang telah menyatu dalam tata kehidupan sosial masyarakat Aceh.

Keterpaduan sinergis dari pranata *gampong* sebagai *religious institutions* (pranata agama), *educational institutions* (pranata pendidikan), *political institutions* (pranata politik) yang menjadi pilar dari penguatan kelembagaan *gampong* nyata mulai pudar manakala praktek-praktek yang berkembang selama ini tidak jauh berbeda dengan kondisi sebelum adanya aturan legal formal baik melalui UU otonomi khusus atau *qanun* yang ada sekarang ini. Secara administratif program penguatan kelambagaan *gampong* misalnya, mulai dilakukan dengan mencoba merubah semua nama desa menjadi *gampong*, namun secara kultural

dapat dikatakan tidak jauh berbeda dengan kondisi tanpa adanya nama *gampong*.

Bergulirnya program kembali ke *gampong* yang dicanangkan pada awal tahun 2009 yang lalu diarahkan pada upaya peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan masyarakat *gampong*. Berbagai program yang dilakukan tidak hanya menyentuh aspek ekonomi semata namun juga sekaligus memperkuat kelembagaan *gampong* dalam berbagai aspek kemasyarakatan. Salah satu wujud konkrit yang dapat ditemukan di kedua wilayah ini baik di Lamteuba ataupun di *gampong* Mon Ikeun berupa implementasi program bantuan keuangan *peumakmue gampong* (BKPG) atau ADG (Alokasi Dana *Gampong*) yang diarahkan tidak hanya pada pembangunan fisik namun juga terfokus pada pembangunan non fisik.

Pada dasarnya, program bantuan keuangan *peumakmue gampong* (BKPG) atau ADG yang dirintis pemerintahan Aceh sejak tahun 2009 yang lalu merupakan proyek yang sama dengan model program pemerintahan pusat melalui program PNPM Mandiri yang telah ada sejak tahun 2007 yang lalu. Program ini dalam praktiknya ternyata masih menyisakan berbagai persoalan di dalamnya, baik berhubungan dengan sistem perencanaan dan pengelolaan dana bantuan yang belum tepat sasaran, akuntabilitas, transparansi hingga kemampuan sumber daya manusia dalam tata kelola keuangan *gampong*.

Besarnya jumlah anggaran dana yang diterima setiap *gampong* pada setiap tahunnya-bila tidak terlambat penyalurannya-tentu saja merupakan hal yang baru bagi pemerintahan *gampong* dalam tata kelola keuangan dan perencanaan *gampong* sebagai mekanisme dari proses

pencairan dana tersebut. Faktor sumber daya manusia dan integrasi semua elemen yang ada dalam kelembagaan *gampong* menjadi syarat mutlak keberhasilan program *peumakmue gampong* secara menyeluruh. Namun, manakala ada bias kepentingan dan keterlibatan elite dalam proses pengelolaan dan penyusunan rencana program pengembangan *gampong*, potensi konflik dalam masyarakat terbuka lebar. Kondisi inilah yang acapkali mempengaruhi kelancaran proses program *peumakmu gampong* yang ada dalam masyarakat baik karena kendala internal yang muncul dari kesiapan kelembagaan *gampong* dan masyarakat itu sendiri, ataupun kendala eksternal terkait kebijakan pemerintah daerah dalam mengakomodir berbagai program pembangunan *gampong* yang sedang berjalan sekarang ini.

Proses penyusunan dan perencanaan pembangunan *gampong* yang masih sangat awam di level pemerintahan *gampong* tentunya tidak dapat dilepaskan dari masih lemahnya sosialisasi *Qanun gampong* yang dilakukan pemerintahan kabupaten/kota atas penjabaran secara menyeluruh mekanisme pemerintahan *gampong* seperti tertuang dalam *Qanun* No. 5 Tahun 2003. Hal ini cukup beralasan mengingat proses penyelenggaraan pemerintahan *gampong* yang sedianya mampu bergerak lebih dinamis dalam perspektif pemberdayaan masyarakat *gampong*, ternyata masih terjebak dengan peran dan fungsinya masing-masing yang terkadang mengikis nilai dan kultur yang ada dalam masyarakat. Hubungan koordinasi yang masih lemah dan pemusatan pemerintahan *gampong* pada satu tokoh dan keterlibatan elite *gampong* di sisi yang lain dalam dinamika pembangunan *gampong* merupakan isu-isu sentral yang masih menggejala dalam masyarakat. Wajar

bila sebagian masyarakat menilai ada atau tidak adanya *Qanun* belum sepenuhnya memberi *feed back* bagi otonomi *gampong* secara menyeluruh, dan malah yang sering muncul hanya memberi manfaat bagi segolongan kelompok/elite tertentu.

Program kembali ke *gampong* memperlihatkan bagaimana pilar regulatif, normatif, dan kultural kognitif menjadi basis penopang kelembagaan *gampong*. Walaupun dalam realitanya pilar regulatif dan normatif lebih menonjol dari pada pilar kultural kognitif sebagai pilar penopang kelembagaan *gampong*. Kebijakan program kembali ke *gampong* yang senyatanya menjadi media untuk mengembalikan identitas kelembagaan *gampong* nampaknya harus terjebak dengan proses regulatif ekonomi sebagai indikator dari keberhasilan program kembali ke *gampong*.

Memperhatikan gejala yang disebut di atas, revitalisasi kelembagaan *gampong* seyogyanya tidak hanya bertumpu pada ranah tektualisasi dari sejumlah *Qanun* yang ada saat ini menyangkut penguatan *gampong* beserta lembaga adat sebagai penyangga utama identitas *gampong* di Aceh. Namun perlu pula kontekstual dan implementasi dari penjabaran *Qanun*. Hal ini penting dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat untuk mengembalikan pilar pembangunan *gampong* berbasis adat dan syara' (agama). Dengan kata lain, pembangunan *gampong* tidak cukup hanya diukur dari jumlah uang yang beredar di *gampong*, atau keberhasilan pelaksanaan pembangunan sarana fisik setiap tahunnya. Hal lain yang lebih penting adalah bagaimana mempertahankan nilai-nilai adat diantara pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik di tengah permasalahan masyarakat *gampong* yang semakin kompleks.

Implikasi Kebijakan

Berdasarkan uraian yang sudah ada ada beberapa hal mendesak dalam upaya revitalisasi kelembagaan *gampong*. *Pertama*, pemerintah perlu melakukan implementasi dan sosialisasi *Qanun gampong* secara menyeluruh dan kontinui menyangkut kejelasan dari kewenangan, kekuasaan dari peran dan fungsi lembaga adat pemerintahan *gampong*. Untuk itu regulasi yang telah termuat dalam *Qanun* dapat memberi ruang untuk integrasi nilai-nilai adat dan agama dalam iklim demokratisasi dan desentralisasi yang sedang berjalan saat ini. *Kedua*, pelaksanaan program kembali ke *gampong* yang dikembangkan pemerintah daerah seyogyanya tidak hanya diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi mikro dan banyaknya jumlah uang yang beredar di masyarakat *gampong*. Namun, hal yang lebih penting pemerintah daerah perlu membangun jaringan dengan semua pihak untuk memperkuat integritas kelembagaan adat dari *keuchik-mukim-camat* dari level provinsi hingga ke tingkat masyarakat *gampong*. *Ketiga*, mendorong keterlibatan pemerintah dan lembaga lainnya terintegrasi secara budaya dan politik mewujudkan pembangunan *gampong* berbasis peningkatan kesejahteraan dalam bingkai identitas kultur masyarakat Aceh.

REFERENSI

- Abddullah, Hamid. 1976. *Struktur Sosial Masyarakat Pedesaan Kecamatan Seulimeum*. Laporan Penelitian. Banda Aceh: Pusat Latihan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial.
- Abdullah, Adnan. 1988. *Struktur Sosial Pedesaan Aceh*. Laporan Penelitian. Banda Aceh: Pusat Latihan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial.
- Abdullah, Irwan. 2006. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdullah, M. Adli, 2010. *Kearifan Lokal di Laut Aceh*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Alfian. 1977. *Segi-Segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh : Hasil-Hasil Penelitian Dengan Metode Grounded Research*. Jakarta: Leknas.
- , 1988. *Kelompok Elit dan Hubungan Sosial di Pedesaan*. Jakarta: Grafiti Kita.
- Ahmad, Kamaruzzaman Bustaman. 2012. *Acehnologi*, Banda Aceh: Bandar Publishing.
- Antlov, Hans. 2002. *Negara Dalam Desa*. Yogyakarta: Lapera.

- Anggriani, Jum. 2011. "Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya". *Jurnal Hukum*. No. 3 Vol. 18 Juli.
- Atmosudirdjo, Mr.Prajudi. 1983. *Sejarah Ekonomi Indonesia dari Segi Sosiologi Sampai Akhir Abad XIX*. Jakarta: Pradnya Paramita.`
- Avonius, Leena. (2013). "Keadilan dan Proses Perdamaian Aceh". Dalam Patrick Daly. *Aceh Setelah tsunami dan konflik*. Bali: Pustaka Larasan.
- Bebbington, Anthony. 2006. "Local Capacity, Village Governance, and the Political Economy of Rural development in Indonesia". *World Development*. Vol. 34, No. 11.
- Bertrand, A.L. 1972. *Social Organizations A General System and Role Theory Perspective*. Philadelphia USA: F.A.Davis Company.
- Booth, Anne. 1988. *Sejarah Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Davidson, Jamie S., David Henley, Sandra Moniaga, *Adat Dalam Politik Indonesia*, KITLY-Yayasan Obor, Jakarta, 2010.
- Dharmawan, Arya Hadi. 2006. *Pembaharuan Tata Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan*. Bogor: PSP3-IPB.
- Drexler, Elizabeth F. 2008. *Aceh, Indonesia Securing the Insecure State*, University of Pennsylvania Press
- Dwipayana, AAGN Ari. 2003. *Membangun Good Governance di Desa* . Yogyakarta: IRE Press.
- Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah..* Yogyakarta: PSKK UGM.

- Eko, Sutoro. 2003. "Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi" dalam Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- . 2005. *Manifesto Pembaharuan Desa*. Yogyakarta: APMD Press.
- . 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta: . IRE
- Feener, R. Michael. 2011. *Menentukan Masa Lalu Aceh*. Jakarta: KITLV.
- Gayatri, Irene Hiraswati (ed). 2007. *Dinamika Kelembagaan Desa : Gampong Era Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta: LIPI Press.
- . 2008. *Runtuhnya Gampong di Aceh Studi Masyarakat Desa Yang Bergejolak*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hadi, Amirul. 2010. *Aceh Sejarah, Budaya dan Tradisi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hasybullah, Karimuddin.1977. "Uroe Gantoe (pasar mingguan) di Aceh Besar", dalam Alfian, *Segi-Segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh : Hasil-Hasil Penelitian Dengan Metode Grounded Research*. Jakarta: Leknas.
- Haris, Syamsuddin.1999. *Indonesia Diambang Perpecahan*. Jakarta: Erlangga.
- Harley, 2008. *Mukim Masa ke Masa*. Banda Aceh: JKMA.
- Hasjmi, A. 1977. *59 Tahun Aceh Merdeka di Bawah Pemerintahan Ratu*. Jakarta: Bulan Bintang.
- . 1983. *Kebudayaan Aceh Dalam Sejarah*. Jakarta:

Beuna.

Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa : Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Jakarta: Obor Indonesia.

Hugronje, Snouck, 1997. *Rakyat Aceh dan Adat Istiadat*, Jilid II, terjemahan Sutan Maimoen, Jakarta: INIS.

Husken, Frans. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Jakarta: Grasindo.

Ismail, Muhammad Gade, 1991. *Seunobok Lada, uleebalang dan Kompeni : Perkembangan Sosial Ekonomi di daerah Batas Aceh Timur 1840-1942*, orasi ilmiah Doktoral di Leiden, Belanda.

Ismail, Badruzzaman, 2002. *Mesjid dan Meunasah Sebagai Sumber Energi Budaya Aceh*, Banda Aceh: Gua Hira'.

Kell, Tim, 1995. *The Roots of Acehese Rebellion 1989-1992*, New York: Cornell Modern, Indonesia Project.

Kolopaking, Lala M. 2011. "Peningkatan Kapasitas dan Penguatan Struktur Kelembagaan Otonomi Desa", dalam Arif Satria (ed.), *Menuju Desa 2030*. Yogyakarta: Pohon Cahaya.

----- . 2006. "Proses-proses Pengembangan Kebijakan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal", dalam *Working Paper Series Project No.9, Partnership-Based Rural Governance Reform*, Kemitraan Indonesia dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB. Bogor.

Kusumo, Sardono W. 2005. *Aceh Kembali ke Masa Depan*. Jakarta: IKJ Press.

- Lombard, Denys, 1986, *Kerajaan Aceh Jaman Iskandar Muda (1607-1636)*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Lawang, Robert M.Z. 2004. *Kapital Sosial dalam Perspektif Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: UI Press.
- Lubis, Suwardi. 2010. "Pembangunan dan Modernisasi Masyarakat Pesisir". dalam M.A. Chozin. *Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Bogor: IPB Bogor Press.
- MacIver, R.M. and Charles H. Page. 1964. "Institutions" dalam Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi. *Setangkai Bungan Rampai Sosiologi*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- Maliki, Zainuddin. 1999. *Penaklukan Negara Atas Rakyat Studi Resistensi Petani Berbasis Religio Politik Santri Terhadap Negeranisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mas'oe'd, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.
- Merton, Robert K. 1969. *Social Theory and Social Structure*. The Free Press Collier Macmillan Publishers. London.
- Munir, Lukman (ed.). 2003. *Bunga Rampai Menuju Revitalisasi Hukum dan Adat Aceh*. Banda Aceh: Rumpun Bambu.
- Nyak Pha, Hakim. 2000. *Adat dan Budaya Aceh*. Banda Aceh: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional.
- , 1994. *Peranan Meunasah Sebagai Pusat Kegiatan Umat Islam Dulu dan Sekarang*, Makalah Seminar, Banda Aceh.
- , dan Rusdi Sufi. 2000. *Adat dan Budaya Aceh*. Banda Aceh: Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional

Aceh.

- Nasdian, F.Tonny. 2008. *Kelembagaan dan Tata Pemerintahan Kecamatan : Review Implementasi dan Rekomendasi : Suatu Analisis Dari Perspektif Kelembagaan*. Bogor: LPPM-IPB.
- Nugroho, Tarli. 2008. *Pembangunan Desa dari Modernisasi ke Liberalisme*. Yogyakarta: Satunama.
- Orstrom, E. 1990. *Governing the Commons, the Evaluation of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ratnawati, Tri. 2011. *Otonomi Daerah Era Reformasi dan Urgensi Dekonsentrasi Parsial Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Demokratis*, dalam Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Ilmu Politik, Jakarta: LIPI.
- , 2009. *Pemekaran Daerah politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratna. 2005. "Perang Saudara di Aceh (1945)". dalam jurnal *Historisme*. Edisi 21. Agustus.
- Reid, Anthony. 2005. *An Indonesian Frontier, Acehnese and Other Histories of Sumatra*. Singapore: Singapore University Press.
- Rex, John.1985. *Analisis Sistem Sosial*. Diterjemakan dari *Social Conflict*. Jakarta: Bina Aksara.
- Ritzer, George dan Barry Smart. 2011. *Handbook Teori Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Salman, Darmawan. 2012. *Sosiologi Desa Resolusi Senyap dan Tarian Kompleksitas*. Makassar: Ininawa.
- Syahyuti. 2003. *Beberapa Konsep Kelembagaan : Strategi*

Pengembangan dan Penerapannya dalam Pembangunan Pertanian. Bogor: Litbag Penelitian Pertanian.

Sangaji, Arianto. 2010. "Kritik Terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia". dalam Davidson, Jamie S., David Henley, Sandra Moniaga. *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jakarta: KITLY-Yayasan Obor.

Somadisastra, Machdar . 1977. "Kepemimpinan dalam Masyarakat Pedesaan Montasik Aceh Besar", dalam Alfian (ed), *Segi-segi Sosial Budaya Masyarakat Aceh : Hasil Penelitian Dengan Metode Grounded Research*. Jakarta: Leknas.

Sulaiman, Darwis A. 2008. *Aceh Bumi Iskandar Muda*, Banda Aceh.

Sujito, Arie (ed.). 2007. *Membangun Aceh Dari Gampong*. Yogyakarta: IRE Press.

Sulaiman, Isa. 2001. *Kekerasan, Revolusi dan Pemberontakan : Rekonstruksi dan Penafsiran Ulang Sejarah Aceh 1942-1962*. Dialog Perancis-Nusantara. Jakarta.

-----2000. *Aceh Merdeka Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, Jakarta. Pustaka Al-Kautsar.

Sjamsuddin, Nazaruddin. 1998. *Revolusi di Serambi Mekkah Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949*. Jakarta: UI Pers.

Syarif, Sanusi M. 2001. *Menuju Kedaulatan Mukim dan Gampong : Riwang U Seuneubok*. Banda Aceh: YAPPIKA dan Yayasan Rumpun Bambu.

-----2003, *Riwang U Laot Leuen Pukat dan Panglima Laot dalam Kehidupan Nelayan di Aceh*. Banda Aceh: Yayasan Rumpun Bambu.

-----.. 2005. *Gampong dan Mukim di Aceh Menuju Rekontruksi Pasca Tsunami*, Bogor: Pustaka Latin.

Taqwaddin. 2009. *Mukim sebagai Pengembang Hukum Adat di Aceh*, makalah yang disampaikan pada acara Workshop Penguatan Institusi Lembaga Adat Melalui Pendokumentasian Hukum Adat, diselenggarakan oleh Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) Aceh dan GenAsist di Kecamatan Lhoong, Kabupaten Aceh Besar, 11 Februari.

Turner, Jonathan H. 1998. *The Structure of Sociological Theory*. Sixth Edition. United States of America: Wadsworth Publishing Company.

Tripa, Sulaiman. 2003. *Rekontruksi Gampong di Aceh*. Aceh Institute. Banda Aceh.

-----..2006. *Memaklumi Budaya Dalam Konteks Aceh*. Banda Aceh: Aceh Institute.

Tjondronegoro, Sediono M. P. 1984. "Gejala Organisasi dan Program Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa" dalam Koentjaraningrat, *Masalah-Masalah Pembangunan Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta: LP3ES.

Uphoff, N. 1992. *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*. Gatekeeper Series.

Umar, Muhammad. 2006. *Peradaban Aceh Kilasan Sejarah Aceh dan Adat*. Banda Aceh: JKMA.

Wasistiono, Sadu., M. Irwan Tahir. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia.