

QANUN DAN ARAH PENGUATAN KELEMBAGAAN GAMPONG

Oleh
Mahmuddin
FISIP UIN Ar-Raniry
Mahmuddin_spd@yahoo.co.id

Abstrak

Melalui UU 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. 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.

Key word : *Qanun, Kelembagaan Gampong, local value.*

Pendahuluan

Gampong merupakan kesatuan hunian ‘asli’ Aceh yang dikenal sejak sebelum Aceh menjadi wilayah kesultanan –masa Iskandar Muda, abad ke-16. Secara sosiologis *gampong* adalah kesatuan wilayah hukum terendah yang lahir sebelum adanya *mukim*. *Gampong* adalah wilayah adat, dimana terdapat perangkat *keuchik*, *tuha peut* atau *ureueng tuha*, dan *teungku* atau *imam meunasah*. Masing-masing dari perangkat itu mempunyai fungsi tersendiri, diasosiasikan sebagai perpaduan antara ‘ayah’ dan ‘ibu’ dari masyarakat Aceh. Sehingga lebih jauh dapat dikatakan bahwa *gampong* mengandung gagasan mengenai sistem pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan. Secara spasial di masa Kesultanan Aceh, *gampong* merupakan kumpulan hunian dengan satu *meunasah* (atau surau). Umumnya suatu *gampong* terdiri dari beberapa *jurong* (lorong), *tumpok* atau kumpulan rumah, dan *ujong* (atau ujung *gampong*).¹ Sebuah kelembagaan *gampong*, disebut sebagai unit territorial yang menggambarkan pola pemukiman yang juga sekaligus merupakan organisasi sosial yang terdiri dari individu/kelompok dengan pengelompokan sosial berdasarkan peran dan fungsinya yang telah ada dan berkembang sesuai dengan konteks ruang dan waktu.

¹ Gayatri, Irene Hiraswati (ed). 2007. *Dinamika Kelembagaan Desa : Gampong Era Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta: LIPI Press; Syarif, Sanusi M. 2005. *Gampong dan Mukim di Aceh Menuju Rekonstruksi Pasca Tsunami*, Bogor: Pustaka Latin.

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 yang kemudian juga terintegrasi dalam tata kelembagaan adat yang ada dalam masyarakat Aceh.

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/termarginalisasi oleh kebijakan penyeragaman pemerintahan lokal oleh negara/pemerintah pusat. 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 1999² (tentang pemerintahan daerah), yang lima tahun kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004.³ 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).

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

² 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”.

³ 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 Profesor Riset Bidang Ilmu Politik, LIPI, Jakarta.

tugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, membina masyarakat dan meningkatkan pelaksanaan syari'at Islam. Pasal 12 *Qanun* No. 5 tahun 2003 tentang *gampong* menyebutkan, keuchik sebagai penyelenggara pemerintahan dan pelaksana adat istiadat yang berkembang dalam masyarakat. Menyangkut permasalahan hayat hidup masyarakat, segala masalah dan persoalan yang berkembang dalam masyarakat diputuskan secara musyawarah dan mufakat dengan melibatkan *tuha peut gampong* dan *teungku meunasah* atau tokoh masyarakat lainnya. Artinya, sistem demokrasi yang berkembang tidak mengambil wujud perwakilan, tetapi dalam bentuk musyawarah atau mufakat adat yang diselenggarakan di *gampong* jika diperlukan.

Bergesernya paradigma sentralisme di masa pemerintahan Orde Baru, ke arah desentralisasi dan otonomi daerah pada masa pemerintahan reformasi, secara langsung maupun 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*.⁴ Bergesernya 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.

Melalui regulasi UUPA No. 11 tahun 2006 menempatkan posisi *gampong* sebagai lini strategis *local state government* ke arah *local community* berbasis pada tataran adat dan nilai masyarakat setempat. Dalam UUPA tersebut 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.

Penguatan *instrument local value* yang berbasis kultural identitas *gampong* menjadi diskusi yang menarik di saat regulasi yang disahkan pemerintah pusat dan daerah, yang kemudian terimplementasikan dalam bentuk *Qanun* yang ada saat ini tidaklah semudah membalik telapak tangan untuk mengembalikan identitas *gampong*. Selain masalah regulasi yang kurang memberikan petunjuk teknis secara detil tentang pelaksanaan pemerintahan *gampong*, muncul juga persoalan terkait eksistensinya yang masih sebatas formalitas semata hingga memudarnya peran adat dalam tatakelola kelembagaan *gampong*. Artinya, persoalan tersebut masih menyisakan berbagai persoalan terkait kelembagaan *gampong* diantara *Qanun* yang ada dan UU pemerintahan desa itu sendiri.

Qanun dan Upaya Mengembalikan Identitas Gampong

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, *Qanun* diistilahkan dengan nama kanun yang artinya adalah undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah.

⁴ Eko, Sutoro. 2003. *Manifesto Pembaharuan Desa*. Yogyakarta: APMD Press; Kolopaking, Lala M. 2011. "Peningkatan Kapasitas dan Penguatan Struktur Kelembagaan Otonomi Desa", dalam Arif Satria (ed.), *Menuju Desa 2030*. Yogyakarta: Pohon Cahaya.

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 melalui 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.

Dengan kata lain, *Qanun* Aceh merupakan aturan-aturan yang disusun secara lebih umum dan dijabarkan dalam *Qanun* Kabupaten yang lebih khusus atas pemahaman *Qanun* yang ada. Anggriani⁵ menegaskan, *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

⁵ Anggriani, Jum. 2011. "Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya". *Jurnal Hukum*. No. 3 Vol. 18 Juli.

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* Kabupaten/kota maupun *Qanun* di level *gampong* sendiri. Pada satu sisi membahas tentang isi *Qanun* secara keseluruhan, sedangkan yang lain 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 silaturahmi, 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*.

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.

Realisasi yang dikembangkan pemerintah kabupaten/kota merupakan tindak lanjut dari 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*.

Dalam *Qanun* disebutkan bahwa 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/ulee sago* serta unsur perangkat *gampong* yang lain dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan *gampong* sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

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.

Sedangkan 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.

Pada satu sisi, posisi sekretaris desa sering disebutkan sebagai aktor penggerak dalam bidang manajemen dan administrasi *gampong* atau desa serta 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 membingkai 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.

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*.

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*.

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.⁶ 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

⁶ 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.

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 disaat mengembalikan identitas *gampong*. Dengan adanya 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*.

Sosialisasi dan 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 UU 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 setiap 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 rasionalitas sendiri yang didasarkan atas budaya masyarakat setempat. Manakala negara memaksakan sebuah desa di bawah wujud keragaman yang universal di sanalah identitas pranata adat desa hancur.

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>	Imeum 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 kegiatan-kegiatan 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

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 saat 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.⁷

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 isu politik lokal. 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

⁷ Davidson, Jamie S., David Henley, Sandra Moniaga, *Adat Dalam Politik Indonesia*, KITLY-Yayasan Obor, Jakarta, 2010.

gampong dengan pemberlakuan otonomi khusus untuk mengembalikan fungsi dan wewenang pemerintahan *gampong* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelaksanaan syariat Islam serta pengembangan adat istiadat.

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.

Eko⁸ 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 Soekanto⁹ 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.¹⁰

Bila hal ini diintegrasikan dalam pemerintah lokal akan ada ketidakjelasan domain yang ada pada *mukim*, *gampong* dan kecamatan. Karenanya program-program kebijakan

⁸ Eko, Sutoro. 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta, IRE Press.

⁹ Soekanto, Soejono. 2003. *Hukum Adat di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

¹⁰ Eko, Sutoro. 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta, IRE Press.

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 di aras masyarakat *gampong*.

Penutup

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.

Qanun gampong memang sangat perlu untuk menjadi pedoman dari semua aturan yang terkait dengan penyelenggaraan *gampong*. Di sana di atur bagaimana pengangkatan *keuchik*, hingga bagaimana memberdayakan pengelolaan keuangan *gampong*. Namun demikian, untuk dapat dipahami aturan-aturan dan pedoman yang ada dalam *Qanun* tersebut belum tentu semua aparat *gampong* dapat memahaminya secara detail. Terlebih lagi ada beberapa kewenangan dan tanggung jawab yang masih sangat umum dan belum mengikat. Artinya, realisasi *Qanun* menjadi penting disaat praktek penjabarannya masih sangat *absurd* dan belum mengakar kuat dalam tata kelembagaan *gampong*.

Qanun gampong menduduki porsi yang penting 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.

Daftar Pustaka

- Anggriani, Jum. 2011. "Kedudukan *Qanun* dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya". *Jurnal Hukum*. No. 3 Vol. 18 Juli.
- Davidson, Jamie S., David Henley, Sandra Moniaga, *Adat Dalam Politik Indonesia*, KITLY-Yayasan Obor, Jakarta, 2010.
- Eko, Sutoro. 2003. *Manifesto Pembaharuan Desa*. Yogyakarta: APMD Press;
- , 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta, IRE Press.
- , 2007. *Bergerak Menuju Mukim dan Gampong*. Yogyakarta, IRE Press.
- Gayatri, Irene Hiraswati (ed). 2007. *Dinamika Kelembagaan Desa : Gampong Era Otonomi Khusus Aceh*. Jakarta: LIPI Press.

- Harold Crouch, 2010. *Political Reform in Indonesia After Soeharto*. Singapore: ISEAS. Tri Ratnawati, 2011. *Otonomi Daerah Era Reformasi dan Urgensi Dekonsentrasi Parsial Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Demokratis*, dalam Orasi Penguatan Profesor Riset Bidang Ilmu Politik, LIPI, Jakarta.
- Kolopaking, Lala M. 2011. “Peningkatan Kapasitas dan Penguatan Struktur Kelembagaan Otonomi Desa”, dalam Arif Satria (ed.), *Menuju Desa 2030*. Yogyakarta: Pohon Cahaya.
- 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.
- Soekanto, Soejono. 2003. *Hukum Adat di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Syarif, Sanusi M. 2005. *Gampong dan Mukim di Aceh Menuju Rekonstruksi Pasca Tsunami*, Bogor: Pustaka Latin.