

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Evaluasi kebijakan kelembagaan mukim penting untuk menilai efektivitas keberadaan dan pelaksanaan fungsi mukim sebagai bagian dari pemerintahan lokal di Aceh yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Aiyub *et al.* (2024) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan proses sistematis yang bertujuan untuk menilai sejauh mana tujuan suatu program telah dicapai, mengidentifikasi kesenjangan antara harapan dan realisasi, serta menilai efektivitas implementasi kebijakan secara menyeluruh. Dengan demikian, evaluasi kebijakan kelembagaan mukim menjadi penting untuk memastikan bahwa keberadaan mukim tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berfungsi secara nyata dalam praktik pemerintahan lokal.

Kelembagaan mukim merupakan institusi pemerintahan adat yang memiliki kedudukan strategis dalam sistem Pemerintahan Aceh. Alianur & Putra (2020) menjelaskan bahwa mukim berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah *gampong* dan pemerintah kabupaten dalam menjaga ketertiban sosial dan adat istiadat. Mukim juga memiliki kewenangan dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat, mulai dari penyelesaian sengketa adat, pengelolaan sumber daya alam, hingga pembinaan kehidupan sosial dan keagamaan. Oleh karena itu, keberadaan mukim dinilai mampu memperkuat tata kelola pemerintahan daerah melalui pendekatan yang lebih partisipatif dan berakar pada

nilai-nilai lokal. Zulkifli *et al.* (2021) mengemukakan bahwa Mukim berfungsi tidak hanya sebagai simbol budaya dan kearifan lokal, tetapi juga sebagai unit pemerintahan adat yang memiliki peran dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Eksistensi mukim di Aceh memiliki dasar hukum yang kuat baik dalam sistem hukum nasional maupun daerah. Secara nasional, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 98 ayat (1) menyebutkan bahwa lembaga adat berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan berdasarkan adat istiadat yang selaras dengan syariat Islam. Selanjutnya, Pasal 114 ayat (1) menegaskan bahwa mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang terdiri atas beberapa *gampong* yang memiliki batas wilayah tertentu, dipimpin oleh seorang Imum Mukim, dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan adat istiadat.

Pengaturan lebih rinci mengenai struktur, fungsi, dan kewenangan Mukim dituangkan dalam Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim, di mana pada pasal 3 disebutkan bahwa Mukim berfungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan berdasarkan hukum adat dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada pasal 4 juga dijelaskan bahwa Imum Mukim berperan sebagai pemimpin pemerintahan adat yang bertanggung jawab dalam membina kehidupan sosial,

menyelesaikan perselisihan, serta mengkoordinasikan pemerintahan *gampong* di wilayahnya.

Dalam kerangka *good governance*, mukim diharapkan mampu menjadi jembatan antara pemerintah *gampong* dan pemerintah kecamatan, sekaligus memperkuat integrasi sosial serta pelestarian nilai-nilai Islam dan adat Aceh yang khas. Alianur & Putra (2020) menyatakan bahwa mukim memiliki potensi besar untuk menjadi aktor penting dalam mengimplementasikan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas tata kelola pemerintahan lokal. Namun demikian, meskipun dasar hukum mukim sudah jelas, pelaksanaan fungsi dan kewenangan mukim di berbagai daerah di Aceh masih menghadapi berbagai kendala.

Kondisi tersebut juga terjadi di Kabupaten Aceh Utara. Media lokal News Marjinal.id (2024) melaporkan bahwa keberadaan pemerintahan mukim di Kabupaten Aceh Utara berada dalam kondisi stagnan. Dalam pemberitaan berjudul “Nasib Pemerintahan Mukim di Aceh Utara: Hidup Segan Mati Tak Mau”, dijelaskan bahwa meskipun Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Mukim telah diberlakukan, implementasinya masih sangat terbatas. Pemerintah Kabupaten Aceh Utara bahkan baru menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2015 sebagai aturan pelaksana tiga tahun setelah qanun tersebut ditetapkan. Namun, hingga lebih dari satu dekade sejak itu, struktur kelembagaan mukim belum juga berfungsi secara optimal, sehingga keberadaan mukim masih cenderung bersifat simbolik dan lemah dalam kapasitas kelembagaan (Manzar, 2025).

Permasalahan tersebut diperkuat oleh hasil wawancara awal dengan Kepala Bidang Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPM) Kabupaten Aceh Utara. Berdasarkan wawancara tersebut, diketahui bahwa kelembagaan mukim hingga saat ini belum sepenuhnya didukung oleh kebijakan operasional yang kuat, sehingga peran mukim dalam tata kelola pemerintahan *gampong* belum optimal meskipun secara normatif telah diakui dalam qanun. Keterbatasan sumber daya manusia, minimnya anggaran operasional, serta kurangnya fasilitas pendukung menjadi kendala utama dalam penguatan kelembagaan mukim. Selain itu, pelaksanaan tugas dan fungsi mukim masih menghadapi hambatan koordinasi dengan pemerintah *gampong* dan kecamatan, serta belum adanya pembinaan dan pendampingan yang berkelanjutan dari pemerintah daerah. Kondisi ini berdampak pada belum maksimalnya kontribusi mukim dalam penyelesaian konflik adat, pelestarian nilai-nilai adat, dan penguatan tata kelola pemerintahan (Wawancara awal, 12 Januari 2026).

Kesenjangan antara aturan normatif dan kondisi empiris menunjukkan bahwa kebijakan kelembagaan mukim belum sepenuhnya efektif. Lemahnya dukungan anggaran, keterbatasan sumber daya manusia, dan minimnya perhatian pemerintah daerah menjadi faktor yang memperlambat penguatan lembaga ini (Wahyuni *et al.*, 2025). Selain itu, menurut Fahmi (2024) fungsi mukim sebagaimana diatur dalam Qanun Kabupaten Aceh Utara Nomor 14 Tahun 2011 juga menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara mukim dan pemerintah *gampong*, khususnya dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat. Kondisi tersebut berkontribusi pada kurang efektifnya

pelaksanaan fungsi dan kewenangan institusi mukim, terutama dalam aspek manajemen organisasi, administrasi, serta pembagian tugas antara mukim dan *gampong*.

Secara administratif, Kabupaten Aceh Utara pada tahun 2026 terdiri atas 27 kecamatan dan 76 kemukiman yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten. Wilayah tersebut kemudian dikelompokkan ke dalam tiga wilayah yaitu wilayah barat dengan 9 Kecamatan dengan pusat kegiatan Kemukiman di Dewantara, wilayah tengah dengan pusat kegiatan kemukiman di Samudera, dan wilayah timur dengan pusat kegiatan Kemukimannya di Baktiya. Luasnya cakupan wilayah kemukiman serta beragamnya karakteristik sosial, budaya, dan administratif tersebut menuntut adanya tata kelola kelembagaan mukim yang efektif dan berfungsi secara optimal.

Namun demikian, hasil wawancara dengan Ketua Forum Mukim Kabupaten Aceh Utara menunjukkan bahwa permasalahan utama kelembagaan mukim bersumber dari ketidakjelasan fungsi dan kewenangan mukim dalam praktik pemerintahan sehari-hari, khususnya dalam hubungan kerja dengan pemerintah *gampong*. Ketidakjelasan tersebut menyebabkan terjadinya tumpang tindih tugas serta lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintahan di tingkat lokal. Mukim sering kali tidak memiliki peran yang tegas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan kegiatan pemerintahan dan pembangunan di wilayah kemukiman. Selain itu, mukim juga tidak memiliki kewenangan yang jelas dalam memutuskan atau menyelesaikan suatu perkara, karena seluruh keputusan terkait urusan *gampong* berada di bawah kewenangan

geuchik. Akibatnya, mukim hanya berperan sebagai perantara tanpa kekuatan keputusan yang mengikat, sehingga keberadaannya cenderung bersifat simbolis (Wawancara, 14 Januari 2026).

Berbagai penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa permasalahan kelembagaan mukim di Aceh umumnya disebabkan oleh ketidakjelasan fungsi dan kewenangan serta rendahnya efektivitas pelaksanaannya. Alianur & Putra (2020) menyatakan bahwa meskipun mukim memiliki fungsi dan kewenangan menurut Qanun Pemerintahan Mukim, pemahaman masyarakat terhadap peran tersebut masih kurang, sehingga peran mukim belum optimal dalam pembangunan pemerintahan lokal. Zulkifli *et al.* (2021) juga menjelaskan bahwa koordinasi kelembagaan antara mukim dan pemerintah *gampong* belum efektif karena belum adanya penegasan koordinasi secara yuridis dan politis antara mukim, *geuchik*, dan pemerintah kecamatan. Sementara itu, Mukhlis (2018) menjelaskan bahwa meskipun mukim diakui memiliki kewenangan pemerintahan dan adat, pelimpahan kewenangan formal kepada mukim belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Alianur & Putra (2020), Kelana (2022), dan Azmi *et al.* (2020) umumnya berfokus pada peran dan efektivitas mukim dalam sistem pemerintahan Aceh. Penelitian Fahmi (2024) menitikberatkan pada optimalisasi fungsi pemerintah mukim dalam pembangunan desa, sedangkan Farisi & Atmiral (2024) mengkaji implementasi kebijakan pemerintahan mukim di tingkat lokal pasca-ditetapkannya qanun. Namun, penelitian-penelitian tersebut pada umumnya belum secara khusus melakukan

evaluasi kebijakan kelembagaan mukim menggunakan pendekatan evaluatif yang komprehensif.

Evaluasi kebijakan kelembagaan mukim diperlukan untuk menilai kesesuaian konteks kebijakan, kecukupan *input* kelembagaan, proses pelaksanaan kebijakan, serta capaian hasil kebijakan kelembagaan mukim secara menyeluruh. Salah satu model evaluasi yang relevan digunakan adalah model CIPP (*Context, Input, Process, Product*) yang dikembangkan oleh Daniel Stufflebeam. Model ini dinilai komprehensif karena mampu mengevaluasi kebijakan dari berbagai aspek yang saling berkaitan, mulai dari relevansi kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat, ketersediaan sumber daya, proses pelaksanaan kebijakan, hingga hasil dan dampak yang dihasilkan (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

Dengan demikian, penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara secara komprehensif menggunakan model CIPP. Penelitian ini bertujuan untuk menilai kesesuaian konteks kebijakan dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi sosial kelembagaan mukim, kecukupan *input* kebijakan yang meliputi regulasi, sumber daya manusia, anggaran, serta dukungan pemerintah daerah, proses pelaksanaan kebijakan yang mencakup mekanisme koordinasi, pelaksanaan tugas dan fungsi, serta partisipasi masyarakat, serta capaian hasil kebijakan dalam memperkuat kelembagaan mukim dan perannya dalam tata kelola pemerintahan di Kabupaten Aceh Utara.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu dari uraian latar belakang di atas, di mana rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi kebijakan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara ditinjau dari model CIPP yang meliputi aspek konteks (*context*), masukan (*input*), proses (*process*), dan hasil (*product*)?
2. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam setiap komponen CIPP pada pelaksanaan kebijakan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara?
3. Bagaimana model rekomendasi kebijakan untuk penguatan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara berdasarkan hasil evaluasi model?

1.3 Fokus Penelitian

Agar penelitian ini lebih terarah dan mendalam, maka fokus penelitian ini adalah:

1. Penilaian relevansi kebijakan (*context*), kesiapan sumber daya manusia dan anggaran (*input*), mekanisme pelaksanaan tugas dan koordinasi (*process*), serta capaian efektivitas peran mukim dalam pemerintahan adat (*product*).
2. Identifikasi faktor internal dan eksternal yang menjadi pendukung maupun penghambat dalam setiap komponen CIPP (*konteks, masukan, proses, dan hasil*) selama kebijakan diimplementasikan.
3. Model rekomendasi kebijakan untuk penguatan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara berdasarkan hasil evaluasi model.

1.4 Tujuan Penelitian

Mengacu dari rumusan masalah dan fokus penelitian di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan hasil evaluasi kebijakan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara melalui dimensi *Context, Input, Process, dan Product*.
2. Untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam setiap komponen CIPP pada pelaksanaan kebijakan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara.
3. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan model rekomendasi kebijakan untuk penguatan kelembagaan mukim di Kabupaten Aceh Utara berdasarkan hasil evaluasi model.

1.5 Manfaat Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka penulis berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memperbanyak kajian ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam bidang evaluasi kebijakan publik dengan penerapan model CIPP (*Context, Input, Process, Product*) pada konteks kelembagaan adat. Hasil penelitian ini juga dapat menjadi referensi dan acuan bagi pengembangan teori tentang efektivitas kelembagaan lokal dalam tata kelola pemerintahan daerah.

2. Manfaat Teoritis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan Menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah Aceh dalam memperkuat implementasi Qanun tentang

Pemerintahan Mukim, Memberikan rekomendasi strategis untuk peningkatan kapasitas kelembagaan Mukim, baik dari sisi regulasi, SDM, maupun dukungan anggaran dan Menjadi rujukan bagi lembaga adat dan akademisi dalam memahami peran kelembagaan Mukim sebagai pilar pemerintahan berbasis nilai lokal dan kearifan adat.