

**SKRIPSI**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN**  
**BUDAYA DAERAH DI KABUPATEN GOWA**

**Disusun dan Diajukan**

**Oleh**  
**Muh Afdal Azis**  
**E121 14 014**



**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2021**

**HALAMAN PENGESAHAN**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN**  
**BUDAYA DAERAH DI KABUPATEN GOWA**

Disusun dan diajukan oleh :

**MUH AFDAL AZIS**

**E 121 14 014**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Pada tanggal :

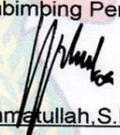
dan dinyatakan telah memenuhi syarat.

Menyetujui :

Pembimbing Utama

Dr. Jayadi Nas, M.Si  
NIP. 197110501199803 1004

Pembimbing Pendamping

  
Rahmatullah, S.IP, M.Si  
NIP. 19770513 200312 1002

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan



  
Dr. H. A. M. Rusli, M.Si  
NIP. 19640727 199103 1001

**LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN  
BUDAYA DAERAH DI KABUPATEN GOWA**

Dipersiapkan dan disusun oleh

**MUH AFDAL AZIS**

**E 121 14 014**

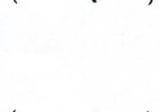
Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian Skripsi  
pada Departemen Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

**Makassar, 14 Juli 2021**

Menyetujui,

**PANITIA UJIAN**

Ketua	: Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si	(  )
Sekretaris	: Rahmatullah, S.IP, M.Si	(  )
Anggota	: Dr. A. Lukman Irwan, S.IP. M.Si	(  )
Anggota	:	( )
Pembimbing Utama	: Dr. Jayadi Nas, M.Si	( )
Pembimbing Pendamping	: Rahmatullah, S.IP, M.Si	(  )

**PERNYATAAN KEASLIAN HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muh Afdal Azis

N I M : E121 14 014

Departemen : Ilmu Pemerintahan

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul :

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN**

**BUDAYA DAERAH DI KABUPATEN GOWA**

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 16 Juli 2021

Yang menyatakan



Muh Afdal Azis

## KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, kami panjatkan puji syukur kehadirat-Nya, atas limpahan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya. Dan tak lupa juga penulis haturkan salam dan shalawat kepada suri tauladan Muhammad shallallahu alaihi wassallam, penuntun umat manusia menuju jalanNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat Dan Dudaya Daerah Di Kabupaten Gowa”**. Skripsi ini diajukan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Pendidikan (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Pada kesempatan ini izinkan penulis untuk mengucapkan banyak terima kasih kepada orang tua penulis Abd Azis M dan St Arfah. Dan juga kepada saudara-saudara penulis, Fauziah Rika Ayu Pratiwi dan keluarga, Taufik dan keluarga, besar Hj Tullah Gani terima kasih atas doa, dukungan, nasehat dan pengertiannya selama penulis menjalani pendidikan di Universitas Hasanuddin. Terimah kasih telah menjadi guru di kehidupan penulis. Doa terbaik untuk kalian semua. Amin

Terima kasih yang sebesar-besarnya, juga penghargaan yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada program S1 di Universitas Hasanuddin;

2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya;
3. Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta staff;
4. Bapak Rahmatullah, S.IP. M.Si selaku Pembimbing Akademik, serta sebagai Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu membimbing penulis dari awal perkuliahan, penyusunan proposal hingga penyelesaian skripsi ini;
5. Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si selaku Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu membimbing penulis dari awal penyusunan proposal hingga penyelesaian skripsi;
6. Kepada para Tim Penguji yang telah memberikan saran dan kritik yang membangun dalam upaya penyempurnaan skripsi ini, yakni Ibu Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si Bapak (Alm )Prof. Dr. H. A. Gau Kadir, M.A. Bapak Dr. A. Lukman Irwan. S.IP. M.SI
7. Seluruh Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, terkhusus Dosen Departemen Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis;
8. Terima kasih kepada Seluruh staf Pengajar, baik dosen Maupun asistennya. Staf Pegawai Di Lingkup Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

9. Terima Kasih Kepada Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kepala Bidang Kebudayaan Daerah Kab Gowa dala hal ini Nasrun B S. Sos selaku Sekertaris Dinas tersebut beserta jajaran-Nya yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu.
10. Terima Kasih Kepada Kepala Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sekteriat Daerah Kab Gowa Bapak H. Andi Azis S.H, M.H beserta seluruh Staf dan jajaran-Nya yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu.
11. Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten gowa Bapak Rafiuddin Raping, yang telah memberikan izin selama dalam proses penelitian tersebut.
12. Terima kasih juga Kepada Pihak keluarga Kerajaan yang telah menjadi informan dalam hal ini Andi Kumala Idjo Karaeng Lembang Parang.
13. Terima kasih Kepada Teman-teman Se-Koalisi Paralel, Saharuddin S.IP, M.SI, Esa Abadawi S.IP, Nurul Fitri Febrianti S.IP, Kristin Demalino S.IP, Taufik Jaenuddin S.IP, Pratiwi Puji Lestari S.IP, Ainun Mardiah S.IP, Mirna S.IP, Tegar Julian F S.IP, Sari O ktavia S.IP, Suryandi Asbir S.IP, Hendra Eka Saputra S.IP, Digma Utama Mahardika S.IP dan Muh Indar Jaya yang selalu memberikan keceriaan dan memberikan waktu luang untuk penulis selama berada dikampus.

14. Terima kasih kepada Keluarga Besar FIDELITAS Himapem Fisip Unhas atas kesetiiaannya selama ini. Dimana pun kalian saat ini semoga dalam keadaan yang terbaik dan semoga masih menolok lupa: Karena Apa dan Untuk Apa FIDELITAS Ada.
15. Terima kasih kepada Mahasiswa Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Angkatan 2014 atas ilmu, kebersamaan, dan perjuangannya selama ini. Dimana pun kalian berada, semoga dalam keadaan yang terbaik.
16. Terima kasih kepada Keluarga Mahasiswa KKN Gelombang 96 UNHAS Kabupaten Takalar Kecamatan Galesong khususnya desa Mappakalombo Yakni Egi, Dilla, Tika dan Fatia, yang selalu ada dan kompak.
17. Kepada Grup Jalego, Ulfa, Egi, Fatia Mahu, Dilla, Fitrahansyah, Mutmainnah, Hasmila Hasman, Arham, Grace, Munadiyah, dan Eka
18. Terima Kasih kepada Keluarga Besar KTM, serta Keluarga PANRITA 02 dan juga Keluarga MCLC. Serta kerabat penulis Elsa, yang senantiasa memberi support sehingga saat ini.

Terima kasih juga kepada kalian semua yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Baik Keluarga, Teman-teman, maupun pihak lain yang telah membantu penulis dalam menjalani pendidikan di Universitas Hasanuddin ini. Atas doa, semangat dan dukungannya sekali lagi penulis ucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya.

Adanya pasrtisipasi yang telah diberikan oleh pihak tersebut di atas, penulis menghanturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan

semoga Allah SWT dapat membalas amal baik mereka dengan pahala yang berlipat ganda, semoga Allah Subhanahu Wa Ta'ala menyertai kita semua dan mencintai hamba-hamba-Nya yang cinta kepada ilmu sebagai media mendekatkan diri kepada-Nya.

Selain itu penulis juga mengucapkan permohonan maaf yang sedalam-dalamnya jika penulis telah banyak melakukan kesalahan dan kekhilafan, baik dalam bentuk ucapan maupun tingkah laku, semenjak penulis menginjakkan kaki pertama kali di Universita Hasanuddin hingga selesainya studi penulis. Semua itu adalah murni dari penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari kesalahan dan kekhilafan. Adapun mengenai kebijakan-kebijakan penulis, itu semata-mata datangnya dari Allah SWT, karena segala kesempurnaan hanyalah milik-Nya.

Akhir kata, penulis berharap saran kritik yang dapat membangun skripsi penelitian ini, karena penulis mengetahui dan sangat menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih banyak hal yang mesti untuk disempurnakan. Demikianlah penyusunan skripsi penelitian semoga bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta kesemuanya ini dapat bernilai ibadah di sisi-Nya, Amin !

**“Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarokatuh”**

Makassar, Mei 2021

Muh Afdal Azis

## DAFTAR ISI

<b>Sampul</b> .....	i
<b>Halaman Pengesahan</b> .....	ii
<b>Lembar Penerimaan Skripsi</b> .....	iii
<b>Halaman Pernyataan Keaslian</b> .....	iv
<b>Kata Pengantar</b> .....	v
<b>Daftar Isi</b> .....	x
<b>Daftar Tabel</b> .....	xiii
<b>Daftar Gambar</b> .....	xiii
<b>Intisari</b> .....	xiv
<b>Abstrak</b> .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	8
1.3. Tujuan Penelitian .....	10
1.4. Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	11
2.1. Konsep Pemerintahan.....	11
2.2.1 Pengertian Implementasi.....	14
2.1.2 Pengertian Kebijakan .....	18
2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan.....	19
2.1.4 Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan.....	26

2.1.5 Pengertian Adat .....	27
2.1.6 Pengertian Lembaga Adat.....	19
2.2. Kerangka Pikir .....	33
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>36</b>
3.1. Lokasi Penelitian .....	36
3.2. Tipe Dasar Penelitian .....	36
3.3. Informan Penelitian .....	37
3.4 Teknik Pengumpulan Data .....	38
3.5. Analisis Data .....	40
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>42</b>
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	42
4.1.1. Profil Kabupaten Gowa .....	42
4.1.2. Kependudukan .....	45
4.1.3. Profil Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kepala Bidang Kebudayaan Daerah.....	48
4.1.4. Pemerintahan Gowa Dari Masa Ke Masa.....	52
4.1.5. Profil Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa Bagian Hukum dan Perundang-Undangan.....	60
4.1.6. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten gowa.....	68
4.1.7. Ketua Panitia Khusus Peraturan Daerah Lembaga Adat Daerah.....	73
4.1.8. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	

Kabupaten Gowa Kepala Bagian Perundang- Undangan.....	74
4.1.9. Pihak Kerajaan Gowa.....	75
4.2. Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat Dan Budaya Daerah Di Kabupaten Gowa .....	76
4.2.1. Pembinaan Dan Pengembangan Adat Istiadat.....	80
4.2.2. Pengeloaan Aset Kekayaan Budaya Dan Peninggalan Sejarah Daerah.....	84
4.3. Sasaran Dan Tujuan Kebijakan .....	94
4.4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan LAD .....	95
4.4.1. Faktor Penghambat.....	96
4.4.2. Faktor Tantangan.....	98
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	101
5.1. Kesimpulan .....	101
5.2. Saran .....	102
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	103
<b>LAMPIRAN</b> .....	105

### **Daftar Tabel**

Tabel 4.1 Luas Wilayah Tiap Kecamatan di Kabupaten Gowa .....	43
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Gowa .....	46

### **Daftar Gambar**

Gambar 2.2 Kerangka Konseptual .....	35
Gambar 4.1.3 Struktur Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Gowa .....	51
Gambar 4.1.5 Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa .....	67
Gambar 4.1.6 Sekretariat DPRD Kab Gowa.....	74

## INTISARI

**Muh. Afdal Azis, Nomor Induk Mahasiswa E12114014, Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin menyusun Skripsi dengan judul Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah di Kabupaten Gowa, di bawah bimbingan Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si sebagai pembimbing I dan Bapak Rahmatullah, S.IP.M, Si sebagai pembimbing II.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah di Kabupaten Gowa serta faktor penghambatnya, untuk mencapai tujuan tersebut, digunakanlah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan data secara deskriptif. Teknik pengumpulan data digunakan dengan cara observasi, wawancara, serta dokumen dan arsip dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan dalam peraturan daerah Lembaga Adat Daerah di Kabupaten Gowa telah mengikuti prosedur implementasi kebijakan perda yang ada. Namun melalui proses panjang sebelum perda ini di sahkan, ada beberapa pasal yang di ubah termasuk dari judul perda ini sendiri setelah diadakan evaluasi oleh beberapa pihak diantaranya adalah mengenai angka 3 Bupati adalah Bupati Gowa sebagai ketua lembaga adat daerah yang menjala fungsi dan peran sombayya, selanjutnya dalam proses perjalanannya perda LAD ini menimbulkan konflik antar pemerintah daerah dan salah satu komunitas adat yang merupakan keturunan langsung dari raja Gowa yang menganggap perda ini tidak melalui sosialisasi kemasyarakat adat, sedangkan faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah di Kabupaten Gowa sedangkan faktor penghambatnya adalah Komunikasi yang kurang baik antara pemerintah daerah dengan keluarga kerajaan dan mempertahankan adat istiadat dan peninggalan sejarah

**Kata Kunci:** *Implementasi, Lembaga Adat, Kabupaten Gowa*

## ABSTRACT

**Muh. Afdal Azis, Student Identification Number E12114014, Department of Government Sciences, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University compiled a thesis entitled Implementing the Policy Implementation of Regional Customary and Cultural Institutions in Gowa Regency, under the guidance of Mr. Dr. Jayadi Nas, M.Si as supervisor I and Mr. Rahmatullah, S.IP.M, Si as mentor II.**

This study aims to determine the implementation of the Regional Cultural and Customary Institution Arrangement Policy in Gowa Regency and its inhibiting factors. To achieve this goal, qualitative research methods are used using descriptive data. Data collection techniques are used by means of observation, interviews, and documents and archives using qualitative descriptive analysis techniques.

The results showed that the results showed that the implementation of policies in the regional regulations of the Regional Customary Institutions in Gowa Regency had followed the procedures for implementing existing perda policies. However, through a long process before this regional regulation was passed, there were several articles that were changed including from the title of this perda itself after an evaluation was held by several parties including the number 3 Regent is the Regent of Gowa as the head of a regional customary institution that fosters the function and role of his arrogant In the process of its passage, this LAD regional regulation has caused conflict between the regional government and one of the customary communities who is a direct descendant of the king of Gowa who considers this regional regulation not through the socialization of indigenous peoples, while the factors that affect the Implementation of the Policy Implementation of Customary Institutions and Regional Culture in Gowa Regency. the obstacle is poor communication between local governments and the royal family and maintaining customs and historical legacy

**Keywords:** *Implementation, Customary Institutions, Gowa Regency*

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Lembaga biasanya didefinisikan dengan pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan. Keberadaan lembaga dibatasi oleh dua unsur dasar, pertama unsur struktural, dan kedua unsur keyakinan dan cita-cita manusia. Unsur struktural mengacu kepada sistem hubungan yang diatur oleh suatu lembaga. Sementara keyakinan dan cita-cita merupakan unsur dasar dari suatu lembaga.<sup>1</sup>

Di dalam masyarakat dikenal istilah “adat”. Istilah ini berasal dari bahasa asing, yaitu bahasa Arab. Istilah adat ini dapat dikatakan telah diserapi ke dalam bahasa Indonesia dan hampir semua bahasa daerah di Indonesia. Adat dapat diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, berarti kebiasaan. Dari keseluruhan adat dan hidup dalam masyarakat berupa kesusilaan, kebiasaan dan kelaziman yang mempunyai akibat hukum adat, maka adat kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat itu berada dalam lingkup wilayah yang homogen seperti desa yang dalam kerangka hukum di Indonesia, desa adalah sebuah daerah hukum yang paling bawah yang mempunyai

---

<sup>1</sup> Rafael Raga Maran, *Op.Cit*, hal.48

ciri-ciri khusus. Ciri-ciri khusus itu adalah nilai-nilai kerukunan, kekeluargaan, gotong royong dan musyawarah mufakat

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 hanya menentukan” pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Namun meskipun daerah diberi hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah ( ayat (6) di atas) bahwa bukan berarti daerah boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan. Konsekuensi yuridis dari kebijakan pusat tersebut, melahirkan berbagai *kebijakan pengaturan* oleh badan atau pejabat tata usaha Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.<sup>2</sup>

Kemudian ini di perkuat dalam pasal (7,8 dan pasal 12 dalam dalam Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah), pemerintah pusat melakukan Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 ayat 1 terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga non kemeterian yang dimaksudkan adalah gubernur yang melaksanakan sebagai wakil

---

<sup>2</sup> Pasal 18 ayat (6) UUD 1945

dari pemerintah pusat, jelas kemudian dalam pasal 12 urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat 2 salah satu di antaranya yakni soal kebudayaan.<sup>3</sup> Berdasarkan penjelasan di atas maka pemerintah daerah ber-hak mengeluarkan peraturan daerah guna melaksanakan salah satu asas pemerintahan dalam hal ini perpanjangan tangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah.

Selanjutnya yang dimaksud dengan lembaga adat menurut peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang pedoman penataan lembaga kemasyarakatan, Lembaga adat adalah lembaga kemasyarakatan baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat atau dalam suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah hukum dan hak atas harga kekayaan di dalam hukum adat tersebut, serta ber-hak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan dan mengacu pada adat istiadat dan hukum yang berlaku.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Undang-ndang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penataan Lembaga Kemasyarakatan.

Keberadaan organisasi/kelompok maupun lembaga tersebut tidak hanya berada dalam tataran masyarakat yang berada dalam suatu lingkup kehidupan modern saja melainkan pula dalam lingkup masyarakat yang terdapat dalam masing-masing daerah khususnya di Indonesia atau yang dapat dikatakan masyarakat asli, Indonesia sebagai bangsa yang memiliki keanekaragaman suku, budaya maupun bahasa.

Pada dasarnya dalam setiap daerah dan pada masing-masing masyarakatnya memiliki kelembagaan masyarakat adat tersendiri. Selain untuk menjaga nilai budaya dan luhur, setiap lembaga adat juga memiliki tugas dan fungsi tersendiri dalam pelaksanaannya. Mereka juga mempunyai karakteristik yang berbeda-beda pula, seperti nilai, budaya aturan hukum-hukum adat, hingga struktur lembaga adat itu sendiri. Seperti hanya pada kelembagaan adat pada masyarakat gowa. Masyarakat gowa merupakan masyarakat yang sampai saat ini sangat memiliki hubungan yang erat terhadap lingkungan budaya serta memegang teguh dan memelihara adat istiadat mereka.<sup>5</sup> Kemudian fungsi dari lembaga adat adalah melaksanakan kegiatan-kegiatan pendataan dalam rangka menyusun kebijaksanaan dan strategi untuk mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintahan,

---

<sup>5</sup> Skripsi. Peran Lembaga Adat Masyarakat Toraja dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat. Jurusan Ilmu Komunikasi. Juwita P. Lande (hal 2,3)

kelangsungan pembangunan dan mendukung keberhasilan pembinaan kemasyarakatan.

Di daerah yang sekarang merupakan kepulauan antara benua asia dan australia pada kala itu tampak dua daratan yang amat luas dengan di atasnya berbagai darat pegunungan yang melanjutkan diri dari pegunungan Himalaya ke-arah tenggara, kendati kebudayaan yang dimiliki oleh setiap masyarakat itu tidak sama, seperti di Indonesia yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa yang berbeda, tetapi setiap kebudayaan mempunyai ciri atau fisik yang sama. Sifat tersebut bukan diartikan secara spesifik, melainkan bersifat universal. Dimana sifat-sifat budaya itu memiliki ciri-ciri yang sama bagi semua kebudayaan manusia tanpa membedakan factor ras, lingkungan alam, atau pendidikan. Yaitu sifat hakiki yang berlaku umum bagi semua budaya dimanapun<sup>6</sup>

Kebudayaan mempunyai kegunaan yang sangat besar bagi manusia. Berbagai macam kekuatan yang harus di hadapi masyarakat dan anggotanya seperti kekuatan alam maupun kekuatan lain yang tidak selalu baiknyya. Kecuali itu, manusia memerlukan kepuasan baik di bidang spiritual maupun material.

---

<sup>6</sup> Manusia dan kebudayaan.Dra.ELLY M.SETIADI. M.SI. Drs.H.KAMA A. HAKAM. M. PD. Hal 33.

Kebutuhan-kebutuhan tersebut dipenuhi oleh kebudayaan yang bersumber pada masyarakat itu.<sup>7</sup>

Kebudayaan manusia telah mengalami proses evolusi yang sangat panjang dimana di dalamnya tercatat fase-fase peradaban manusia mulai dari zaman prasejarah, zaman batu, era industry dan terakhir era informasi dimana kita sekarang ini ada di dalamnya. Proses evolusi (atau sekarang lebih tepat disebut revolusi) itu tidak akan berhenti melainkan berjalan terus menerus sampai menemukan bentuknya yang terakhir. Suatu bentuk kebudayaan yang hanya akan di saksikan dan di perankan oleh manusia-manusia terakhir yang mendiami bumi ini. Setelah itu manusia dan kebudayaannya beserta bumi tempat berpijaknya segera memasuki tahap transformasi baru yang sangat dahsyat yaitu meniadanya segala yang ada-nisbi.<sup>8</sup>

Dalam memutar roda organisasi pemerintahan di kabupaten Gowa, baik itu dari segi pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, kepala daerah kabupaten Gowa secara terus menerus di perhadapkan oleh berbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun external yang harus di

---

<sup>7</sup>Dra. ELLY M. SETIADI. M.SI. Drs. H. KAMA A. HAKAM. M.PD *Ilmu Sosial dan Budaya Dasar*. Hal 36

<sup>8</sup> M. BAHRI ARIFIN dan BURHANUDIN ARAFAH. *Jurnal Ilmu-Ilmu Budaya. JOURNAL OF CULTURAL SCIENCES.*. Fakultas Ilmu Budaya. Universitas Hasanuddin.

respon dan di antisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi kepala daerah Kabupaten Gowa,

Atas dasar tugas dan wewenang kepala daerah, maka terbentuklah perda di Kabupaten Gowa mengenai Lembaga Adat Daerah atau yang lebih dikenal dengan sebutan Perda LAD Kabupaten Gowa yang di tetapkan melalui Perda No 5 Tahun 2016. Peraturan yang telah dikeluarkan mendapat berbagai macam respon terutama dari pihak masyarakat adat dan juga dari masyarakat setempat, masyarakat melakukan demonstrasi di depan kantor DPRD Kabupaten gowa sampai dengan pembakaran kantor DPRD Kabupaten Gowa, ini terjadi karena masyarakat tidak suka dengan isi dari peraturan tersebut dimana pada Bab 1 Pasal 1 ayat 3 yang menyebutkan bahwa Bupati Gowa adalah berperan sebagai ketua lembaga adat yang menjalankan fungsi dan peran sombayya. Namun harus diketahui bahwa sombayya dulunya merupakan pemimpin tertinggi di kerajaan Gowa.

Kemudian yang menjadi masalah adalah bahwa, didalam program implementasi kebijakan Perda LAD membahas soal pengelolaan peninggalan sejarah Kabupaten Gowa, namun pada realitanya yang terjadi yakni masih ada kerusakan yang belum diperbaiki pada aset peninggalan sejarah tersebut diantaranya, kedua pintu gerbang Museum Balla Lompoa yang mengalami

kerusakan, perkuburan para pahlawan belum mengalami renovasi padahal ini bukti peninggalan sejarah, serta beberapa bangunan rumah Adat yang terdapat pada Benteng Somba-Opu, yang berada di Kabupaten Gowa. Ini tentunya sangat disayangkan jika situs peninggalan kerajaan yang sangat besejarah belum mengalami perbaikan. Melihat hal ini terjadi tentunya peran pemerintah daerah sangat diperlukan agar aset peninggalan yang dimiliki dapat terpelihara dengan baik.

Adapun program serta pelaksanaan dari perda tersebut yaitu :

- Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat
- Pengelolaan Aset Kekayaan Budaya dan Peninggalan Sejarah Daerah

Dari sinilah, maka peneliti mencoba membahas dan melakukan penelitian mengenai masalah tersebut bahwa sudah saatnya dilakukan penelitian dan mengkaji serta kritisi mengenai kebijakan pemerintah, penelitian ini harus dilakukan secara menyeluruh, baik menyangkut aspek normative dari lembaga adat dalam kenyataan. Hal ini yang mendorong penulis untuk tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penataan Lembaga Adat Dan Budaya Daerah Di Kabupaten Gowa”**.

## **1.2. Rumusan Pelaksanaan**

Peraturan daerah Kabupaten Gowa mengenai tentang Lembaga Adat Daerah memberikan dampak besar terhadap masyarakat khususnya bagi keluarga kerajaan. Isi perda tersebut yakni dimana pada BAB 1 ayat 3 menyebutkan bahwa Bupati adalah Bupati Gowa sebagai Ketua Lembaga Adat daerah yang menjalankan fungsi dan peran Sombaya. Memiliki tujuan untuk menjaga seluruh asset-asset peninggalan sejarah serta melestarikan adat dan budaya Gowa.

Tidak sedikit yang menolak peraturan daerah tersebut terutama bagi masyarakat Gowa dan keluarga-keluarga kerajaan yang menganggap bahwa Bupati Gowa tidak lagi menghargai dan tidak memiliki nilai penghormatan kepada nilai-nilai budaya yang masih terjaga oleh keluarga-keluarga kerajaan, beberapa masyarakat beranggapan bahwa Bupati Gowa telah mencoreng serta mencederai nilai-nilai kebudayaan adat yang telah dijaga selama ini

Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini penulis ini mencoba menggambarkan bagaimana implementasi dari kebijakan Bupati Gowa mengenai peraturan daerah No 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat Dan Budaya Daerah Kabupaten Gowa, adapun permasalahan yang kemudian akan diteliti adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Perda LAD di Kabupaten Gowa ?
2. apa saja yang menjadi hambatan & tantangan dalam Pelaksanaan Perda LAD Kab Gowa ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui dan menggambarkan seperti apa implementasi kebijakan perda LAD
2. Mengetahui dan menggambarkan apa saja yang menjadi penghambat dalam menjalankan perda LAD.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil yang akan nanti dicapai di dalam penelitian ini di harapkan memberi manfaat sebagai berikut :

1. Mafaat Teoritis

Bahwa penelitian ini dapat memberi tambahan pengetahuan serta menjadi kajian dalam pengembangan ilmu pemerintahan.

2. Kegunaan Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan bagi yang menangani langsung tentang masalah perda No 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat Daerah Kabupaten Gowa, serta dapat bermanfaat untuk mengetahui fungsi dari pelaksanaan ketua lembaga adat

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka sangat penting untuk lebih memperjelas dan mempertegas penelitian dari aspek teoritis. Literatur-literatur yang berisi pendapat para ahli banyak digunakan untuk menyempurnakan skripsi ini. Sehubungan dengan itu, berikut akan diperjelas beberapa pengertian yang disertai pendapat para ahli yang memiliki kaitan dengan pokok-pokok pembahasan yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **2.1. Konsep Pemerintahan**

Pemerintah menurut Montesquie (dalam Budiarjo, 1996 : 151) adalah seluruh lembaga Negara yang bisa dikenal dengan nama Trias Politica baik itu legislative (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), maupun yudikatif (mengawasi pelaksanaan undang-undang).

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu pengaturan (regulation) dan fungsi pelayanan (service). Suatu negara bagaimanapun bentuknya dan

seberapa luas wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara terus menerus.<sup>9</sup>

Hanif Nurcholis mengutip pendapat dari Horton, mengatakan bahwa lembaga adalah suatu system norma yang dipakai untuk mencapai tujuan dan aktivitas yang dirasa penting, atau kumpulan kebiasaan dan tata kelakuan yang terorganisir yang terpusat dalam kegiatan utama manusia (***system a norms to achieve some goal or activity that people feel is important, or, more formally, an organized cluster of folkways an mores contered arounds a major human activity***)<sup>10</sup>

Lembaga biasanya didefinisikan dengan pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi social berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan. Keberadaan lembaga dibatasi oleh dua unsur dasar, pertama structural, kedua unsur keyakinan dan cita-cita manusia. Unsur structural mengacu pada sitem hubungan yang diatur oleh suatu lembaga. Timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuknya pula intitusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan control dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau

---

<sup>9</sup> Muh Shujahri Am. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah; Studi Kasus Perimbangan Keuangan Kota Makassar*. Sarjana Ilmu Pemerintahan. (Makassar Universitas Hasanuddin). Hal 8

<sup>10</sup> Hanif Nurcholis, *teori dan praktek pemerintahan dan otonomi daerah, Cet. I. PT Grasindo, Jakarta, 2005. Hal. 117*

perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak social (social contract). Adanya kontrak social tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Fungsi pemerintah dalam kaitannya dengan pemberdayaan yaitu mengarahkan masyarakat kemandirian dan pembangunan demi terciptanya kemakmuran, tidak serta merta dibebankan oleh masyarakat. Perlu adanya peran pemerintah yang secara optimal dan mendalam untuk membangun masyarakat, maka peran pemerintah yang dimaksud antara lain<sup>11</sup> :

- Pemerintah sebagai regulator, peran pemerintah sebagai regulator adalah menyiapkan arah untuk menyeimbangkan penyelenggaraan melalui penerbitan peraturan perundang-undangan.
- Pemerintah sebagai dinamisator, adalah menggerakkan partisipasi masyarakat jika terjadi kendala-kendaka dalam proses pembangunan untuk mendorong dan memelihara dinamika pembangunan daerah.
- Pemerintah sebagai fasilitator, adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan untuk menjembatani kepentingan masyarakat dalam mengoptimalkan pembangunan daerah.

---

<sup>11</sup> Triaturahman. *Peran Pemerintah Dalam Pemberdayaan Masyarakat Adat Bayan di Lombok Utara*

Dari konsep pemberdayaan masyarakat , maka secara umum kegiatan pemberdayaan masyarakat dapat dikelompokkan dalam beberapa kegiatan yaitu<sup>12</sup>

- Bantuan modal
- Bantuan pembangunan prasarana
- Bantuan pendampingan
- kelembagaan

### **2.1.1. Pengertian Implementasi**

Implementasi dalam kamus bahasa Indonesia diartikan dengan penerapan atau pelaksanaan, penerapan merupakan kemampuan menggunakan materi yang telah dipelajari ke dalam situasi kongkret atau nyata.

Terkait dengan suatu program, Grindle (1980 : 7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administrative yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah disusun dan dana telah siap disalurkan untuk mencapai sasaran. Jauh lebih mazmanian dan Sabatier (dalam Widodo, 2001 : 192) menjelaskan makna implementasi ialah

---

<sup>12</sup> Mardi Yatno Hutomo. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Bidang Ekonomi* 2009 hal.7-10

memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau di rumuskan yang mencakup baik usaha untuk mengadmi-nistrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983 : 5),terdapat dua perspektif dalam analisis implemetasi, yaitu perspektif administrasi public dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi public, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir perang dunia ke II berbagai penelitian administrasi public tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislative dan berbagai factor dalam lingkungan politis. Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administrative, perubahan referensi publik, teknologi baru dan referensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Browne dan wildavsky (Tacjhan, 2006) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling

menyesuaikan. Pengertian lain dikemukakan oleh Schubert (tacjhan, 2006) bahwa implementasi merupakan sebuah rekayasa. Pengertian-pengertian ini memperlihatkan bahwa implementasi bermuara pada adanya aktifitas, adanya aksi, tindakan atau mekanisme. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktifitas tetapi juga kegiatan yang terencana dan dilakukan sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>13</sup>

Menurut Webster's dalam tacjhan (2006) yang berasal dari bahasa latin "*implementum*" dari kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implere*" dimaksudkan "*to fill up*". "*To fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to ful*" yaitu mengisi. Selanjutnya kata "*to implement*" mengandung tiga arti sebagai :

1. Membawa ke sesuatu hasil (akibat) ; melengkapi dan menyelesaikan.
2. Menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan yang bersifat praktis terhadap sesuatu.
3. Menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Menurut Joko Widodo (2007), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan

---

<sup>13</sup> Muh Shujahri Am. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah; Studi Kasus Perimbangan Keuangan Kota Makassar*. Sarjana Ilmu Pemerintahan. (Makassar Universitas Hasanuddin).Hal 22

dalam suatu keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya.

Dalam kamus Webster sebagaimana dikutip oleh Tachjan (2006), pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effect to*" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Pengertian yang cukup sederhana diungkapkan oleh Charles O. Jones sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo (2003) dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain : adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang di amanatkan oleh keputusan kebijakan.

### 2.1.2. Pengertian Kebijakan

Dalam bahasa Indonesia “kebijakan” merupakan terjemahan dari “*policy*” dalam bahasa Inggris. Kata tersebut mempunyai akar kata bijak yang dapat disamakan dengan pengertian wisdom, yang berasal dari kata sifat wise dalam bahasa Inggris. Dengan pengertian ini sifat bijaksana dibedakan orang dari sekedar pintar (clever) atau cerdas (smart). Pintar bisa berarti ahli dalam satu bidang ilmu, sementara cerdas biasanya diartikan sebagai sifat seseorang yang dapat berfikir cepat atau dapat yang menemukan jawaban bagi suatu persoalan yang dihadapi secara cepat. Orang yang bijaksana mungkin tidak pakar dalam sesuatu bidang ilmu, namun memahami hampir semua aspek kehidupan (Said Zainal Abidin, 2004).<sup>14</sup>

Menurut Ealau dan Prewitt (Edi Suharto, 2008) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dicirikan oleh pelaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan itu).

Menurut Hoogerwerf (Budi Winarto, 2007) pada hakekatnya pengertian kebijakan merupakan semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya bentuk memecahkan,

---

<sup>14</sup> Wahyudin Anwar. *Implementasi Kebijakan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sarjana Ilmu Pemerintahan*. (Makassar Universitas Hasanuddin) Hal 24

mengurangi, memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.

Nakamura dan Smallwod (Wahab, 2002) melihat kebijakan sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian intruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan.

### **2.1.3. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Daniel A Mazamanian dan Oaul A. Sabatier (agustino, 2006) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa ;

“pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dengan bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin

dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”<sup>15</sup>

Van Mater dan Van Horn (Agustino, 2006) mengemukakan implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam sebuah keputusan.

Selain itu, implementasi kebijakan dapat juga dikatakan sebagai suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana kemungkinan cara menjalankan perubahan tersebut.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni; pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menularkan pendekatan *bottom up* namun pada dasarnya mereka

---

<sup>15</sup> Wahyudin Anwar. *Implementasi Kebijakan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sarjana Ilmu Pemerintahan*. (Makassar Universitas Hasanuddin) Hal 29

bertitik tolak pada asumsi-asumsi yang sama dengan mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor (Agustino, 2006).

Ndraha (2003) dalam Tachjan (2006) berpendapat bahwa konsep implementasi kebijakan lebih luas dibandingkan dengan konsep pelaksanaan. Dalam konsep implementasi kebijakan terkandung pengaturan dan pengelolaan lebih lanjut kebijakan (manajemen kebijakan) termasuk didalamnya adalah standard dan tujuannya, sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan kebijakan dalam pelaksanaan operasional.<sup>16</sup>

Dari beberapa di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal yakni :

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil dari kegiatan

---

<sup>16</sup> Wahyudin Anwar. *Implementasi Kebijakan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sarjana Ilmu Pemerintahan*. (Makassar Universitas Hasanuddin) Hal 30

Dapat pula disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewar Jr, dimana mereka berpendapat bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dapat dilihat dari proses pencapai tujuan akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tidak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Merille Grindle (Agustino, 2006) sebagai berikut :

“pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual project dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Hogwod dan Gun (Tachjan, 2006) berpendapat bahwa untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu, sebagai berikut :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak menimbulkan gangguan/kendala yang serius.

- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang memadai.
- c. Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d. Kebijakan yang akan di implementasikan di dasari oleh suatu hubungan kualitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g. Pemahaman mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Tugas-tugas terinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna .
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenanh kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.

Menurut Van Metter dan Van Horn (Agustino 2006 ) ada enam variable yang mempengaruhi kinerja kebijakan, yaitu:<sup>17</sup>

### **1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat di ukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis denga social-kultur yang mengarah pada level pelaksanaan kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau

---

<sup>17</sup> Wahyudin Anwar. *Implementasi Kebijakan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sarjana Ilmu Pemerintahan.* (Makassar Universitas Hasanuddin) Hal 32

tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis). Untuk dilaksanakan di loever warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dikatakan berhasil.

## **2. Sumber daya**

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan kemampuan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-suber daya lain yang perlu di perhitungkan juga adalah sumber daya finansial dan sumberdaya waktu. Ketiga sumser daya ini akan saling mendukung dalam implementasi sebuah kebijakan.

## **3. Karakteristik Agen Pelaksana**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan public. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

#### **4. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana**

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan public. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan di implementasikan adalah kebijakan “dari atas” yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui (bahkan tidak menyentuh) kebutuhan, keinginan, dan permasalahan yang warga ingin selesaikan.

#### **5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana**

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.

#### **6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik**

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan kebijakan yang telah ditetapkan. Lingkungan social, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

#### **2.1.4. Tahap-Tahap Implementasi Kebijakan**

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (Agustino, 2006) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :<sup>18</sup>

##### **Tahap I :**

Terdiri atas kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a. Menggambarkan rencana suatu program penetapan tujuan secara jelas
- b. Menentukan standar pelaksanaan
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan

##### **Tahap II**

Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode.

##### **Tahap III**

Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal

---

<sup>18</sup> Wahyudin Anwar. *Implementasi Kebijakan Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Sarjana Ilmu Pemerintahan.* (Makassar Universitas Hasanuddin) Hal 38

- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaraan pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Sedangkan menurut ahli lain, M. Irfan Islamy (Agustino, 2006) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk yaitu :

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu Negara terhadap kedaulatan Negara lain.
- b. Bersifat non self executing yang berarti bahwa suatu kebijakan public perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

#### **2.1.5. Pengertian Adat**

Adat merupakan suatu peraturan, kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dan terbentuk dari suatu masyarakat atau daerah yang dianggap memiliki nilai dan dijunjung serta dipatuhi masyarakat pendukungnya. Di Indonesia aturan-aturan tentang segi kehidupan manusia tersebut menjadi aturan-aturan yang mengikat yang disebut hukum adat. Adat telah melembaga dalam kehidupan masyarakat, baik berupa tradisi, adat upacara dan lain-

lain yang mampu mengendalikan perilaku warga dengan perasaan senang atau bangga, dan peranan tokoh adat yang menjadi tokoh masyarakat menjadi cukup penting. Adat merupakan norma yang tidak tertulis namun sangat kuat mengikat sehingga anggota-anggota masyarakat yang melanggar adat-istiadat akan menderita, karena sanksi keras yang kadang-kadang secara tidak langsung dikenakan. Misalnya pada masyarakat yang melarang terjadinya perceraian, maka tidak hanya yang bersangkutan yang mendapatkan sanksi atau menjadi tercemar, tetapi seluruh keluarga atau bahkan masyarakatnya.<sup>19</sup>

Adat bagi suatu bangsa merupakan ruh yang menggerakkan bangsa atau suku tersebut menjaga eksistensi dan tata cara perilaku hidup masyarakat setempat, tapi juga merupakan bagian dari pranata social yang berfungsi sebagai suatu lembaga yang mampu menyelesaikan bermacam persoalan yang muncul dalam masyarakat. Dalam khazanah kebudayaan Aceh, adat sebagai institusi, walaupun wujudnya sekarang belum mengambil bentuknya seperti lembaga-lembaga atau institusi-institusi pemerintahan, tetap telah memainkan peran pentingnya dalam mengatur pola hidup bangsa ini.

---

<sup>19</sup> Latifa nour azisah, "*Analisis Proses Pembentukan Peraturan Daerah lembaga adat daerah (LAD) Di Kabupaten Gowa*" jurusan ilmu pemerintahan. (Universitas Hasanuddin Makassar). Hal 56

### **2.1.6. Pengertian Lembaga Adat**

Istilah lembaga adat merupakan dua rangkaian kata yang terdiri dari kata “lembaga” dan “adat”. Kata lembaga dalam bahasa Inggris disebut institution yang bermakna pendirian, lembaga, adat dan kebiasaan. Dari pengertian literal ini, lembaga dapat diartikan sebagai sebuah istilah yang menunjukkan kepada pola perilaku manusia yang mapan terdiri dari interaksi social yang memiliki struktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan. Struktur adalah tumpukan logis lapisan-lapisan yang ada pada system hukum yang bersangkutan. Menurut ilmu-ilmu budaya, lembaga adalah suatu bentuk organisasi yang tersusun relative tetap atas pola-pola kelakuan, peranan-peranan, dan relasi-relasi yang terarah dan mengikat individu, mempunyai otoritas formal dan sanksi hukum guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan social dasar.

#### **a. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Lembaga Adat**

Lembaga adat bertugas untuk membina dan melestarikan budaya dan adat istiadat serta hubungan antar tokoh adat dengan pemerintah setempat. Lembaga adat mempunyai wewenang sebagai berikut :

- Mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan yang berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat setempat.

- Mewakili masyarakat adat berhubungan keluar, yaitu dalam hal menyangkut kepentingan yang mempengaruhi adat.
- Mengelola hak-hak adat dan harta kekayaan adat untuk mengingatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat kearah yang lebih baik.
- Menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara perdata dan pidana ringan di setiap jenjang organisasi lembaga adat sepanjang penyelesaian itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga adat berkewajiban untuk melakukan hal-hal sebagai berikut :

- Membantu kelancaran penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan terutama dalam pemanfaatan hal-hak adat dan kekayaan lembaga adat dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat adat setempat.
- Memelihara stabilitas nasional yang sehat dan dinamis yang dapat memberikan peluang luas kepada aparat pemerintah yang bersih dan berwibawa, agar dapat melaksanakan pembangunan yang lebih berkualitas, adil, dan demokratis.

- Menciptakan suasana yang menjamin terpeliharanya kebhinekaan masyarakat adat dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa.

#### **b. Fungsi Lembaga Adat**

Lembaga adat mempunyai fungsi :

- Sebagai penampung dan penyalur pendapat atau aspirasi masyarakat kepada pemerintah setempat.
- Sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat.
- Sebagai pelaksana dalam pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya masyarakat serta memberdayakan masyarakat dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan.
- Sebagai penyokong dalam pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan
- Sebagai pencipta hubungan yang demokratis dan harmonis serta objektif antara kepala adat/pemangku adat/ketua adat atau pemuka adat dengan aparat pemerintah setempat.

- Sebagai fasilitator untuk meningkatkan peran aktif masyarakat, terutama dalam pengembangan dan pelestarian nilai-nilai budaya yang ditunjukkan untuk menjunjung pemberdayaan masyarakat.
- Sebagai lembaga social tradisional yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik yang terjadi diantara warga masyarakat.

### **c. Hukum Adat**

Hukum adat adalah sistem hukum yang dikenal dalam lingkungan kehidupan sosial di Indonesia dan Negara-negara Asia lainnya seperti Jepang, India, dan Tiongkok sumbernya adalah peraturan-peraturan hukum tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Karena peraturan-peraturan ini tidak tertulis dan tumbuh kembang, maka hukum adat memiliki kemampuan menyesuaikan diri dan elastis. Istilah hukum Adat pertama kali diperkenalkan secara ilmiah oleh Prof. Dr. C. Snouck Hurgronje, kemudian pada tahun 1893, Prof. Dr. C. Snouck Hurgronje dalam bukunya yang berjudul "De Atjehers" menyebutkan istilah hukum adat sebagai "adat recht" (bahasa Belanda) yaitu untuk memberi nama pada suatu system pengendalian social (social control) yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Istilah ini kemudian dikembangkan secara ilmiah oleh Cornelis van Vollenhoven yang dikenal sebagai pakar hukum Adat di Hindia Belanda (sebelum menjadi Indonesia). Pendapat lain terkait bentuk hukum adat, selain

hukum tidak tertulis, ada juga hukum tertulis. Hukum tertulis ini secara lebih detail terdiri dari hukum ada yang tercatat (beschreven), seperti apa yang dituliskan oleh para penulis sarjana hukum yang cukup terkenal di Indonesia, dan hukum adat yang di dokumentasikan (gedocumenteerd) seperti dokumentasi awig-awig di Bali.<sup>20</sup>

#### **d. Pembinaan Lembaga Adat**

Pembinaan lembaga adat sebagai usaha melestarikan adat istiadat serta memperkaya khasanah kebudayaan masyarakat, aparat pemerintah pada semua tingkatan mempunyai kewajiban untuk membina dan mengembangkan adat istiadat yang hidup dan bermanfaat dalam pembangunan dan ketahanan nasional.

## **2.2. Kerangka Pikir**

Peraturan daerah yang merupakan aturan hukum daerah dapat dibagi dalam dua kategori yakni perda yang bersifat insidental dan perda yang bersifat rutin. Perda yang bersifat insidental dapat dirumuskan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Daerah (kepala daerah) sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Sedangkan perda yang bersifat rutin merupakan kewajiban eksekutif dalam hal ini perencanaannya.

---

<sup>20</sup> Latifa Nour Azisah, "Analisis Proses Pembentukan Peraturan Daerah Lembaga Adat Daerah (LAD) Di Kabupaten Gowa" jurusan ilmu pemerintahan. (Universitas Hasanuddin Makassar).

Peraturan daerah mengenai Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah dibuat dalam rangka mempertahankan dan melestarikan adat kebudayaan kabupaten gowa sebagai bagian dari kekayaan budaya nasional khususnya budaya suku Makassar yang terhimpun dalam kerajaan Gowa pada masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, maka sangat diperlukan pembinaan dan pengembangan lembaga adat dan budaya daerah. Bahwa pengaturan penataan lembaga adat dan budaya daerah kabupaten gowa bertujuan untuk membantu pemerintah daerah dan menjadi mitra pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan disegala bidang terutama dalam bidang keagamaan, kebudayaan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat dan kebudayaan daerah, berfungsi, merencanakan, mengarahkan, mensinergikan program pembangunan agar sesuai dengan tata nilai adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang berkembang dalam masyarakat demi terwujudnya keselarasan, keseimbangan serta keadilan dan mensejahterakan rakyat. Dengan adanya peraturan daerah tentang penataan lembaga adat dan budaya daerah Kabupaten Gowa diharapkan dapat menjadi pedoman dalam mengembangkan dan melestarikan adat istiadat dan kebudayaan Kabupaten Gowa yang lebih terencana, terpadu, dan terarah sehingga nilai-nilai etika dan moral dapat tetap terjaga dan berkelanjutan.