

**TESIS**

**INOVASI IMPLEMENTASI PERDA NO. 9 TAHUN 2015 HUKUM ADAT  
AMMATOA PADA MASYARAKAT ADAT KAJANG DI KABUPATEN  
BULUKUMBA**

**Andi Ahmad Malikul Afdal**

**E012202012**



**PROGRAM MEGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIERSITAS HASANUDDIN**

**2022**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**INOVASI IMPLEMENTASI PERDA NO. 9 TAHUN 2015 HUKUM  
ADAT AMMATOA PADA MASYARAKAT ADAT KAJANG DI  
KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh  
**ANDI AHMAD MALIKUL AFDAL**  
E012202012

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **8 Agustus 2022**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

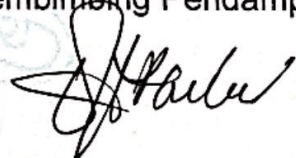
Pembimbing Utama,

  
**Dr. Suryadi Lambali, MA.**  
Nip. 195901181985031006

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,

  
**Dr. Suryadi Lambali, MA.**  
Nip. 195901181985031006

Pembimbing Pendamping,

  
**Dr. Syahribulan, M.Si**  
Nip. 196009141987022001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

  
**Dr. Phil. Sukri, SIP, M.Si**  
Nip. 197508182008011008

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim      Assalamu'alaikum      Warahmatullahi  
Wabarakatuh.

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji syukur penulis panjatkan ke hadirat **Allah SWT**, atas limpahan rahmat dan hidahnya-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan dan penulisan tesis ini dengan judul "**Inovasi Implementasi Perda Hukum Adat Ammatoa Pada Masyarakat Adat Kajang Di Kabupaten Bulukumba**" sebagai salah satu Persyaratan mencapai gelar magister pada program Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin (UNHAS). Shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada junjungan kita Nabi Besar **Muhammad SAW** beserta keluarga, sahabat dan pengikutnya-Nya hingga akhir Zaman.

Pertama-tama kami haturkan rasa hormat dan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada Orang Tua Tercinta, **Ayahanda Abdul Kahar Muslim** dan **Ibunda Andi Nurlindah** yang mendidik dan membesarkan serta senantiasa mendoakan kami dari kecil hingga mampu seperti sekarang.

Penyusunan dan penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari keterlibatan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, izinkan penulis menyampaikan rasa hormat dan terimakasih yang tak terhingga kepada Rektor Universitas Hasanuddin **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin, M.Sc**, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, **Dr. Phil. Sukri, SIP, M.Si** dan Ketua Program Studi S2 Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang juga sebagai Pembimbing I dari tesis ini, **Dr. suryadi Lambali MA**, yang telah memberikan masukan kepada penulis selama belajar dan di Program Magister Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin."

**Dr. Hj. Syahribulan, M.Si** selaku pembimbing II dari tesis ini dalam memberikan bimbingan dan masukan serta saran sehingga penelitian ini dan penulisan tesis ini dapat terlaksana dengan baik.

**Prof. Dr. Akmal Ibrahim, M.Si, Dr. Muhammad Yunus, MA, Dr. Nur Indrayati Nur indar, M.Si**, selaku tim penguji dari tesis ini dan kami ucapkan terimakasih sedalam-dalamnya atas arahan dan masukan serta saran sehingga penelitian dan penulisan tesis ini dapat terlaksana dengan baik.

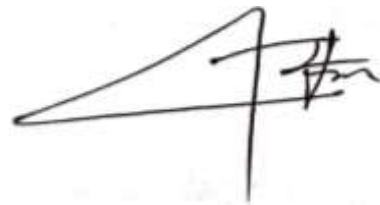
**Bapak Udin Hamah** selaku Anggota DPRD Kab. Bulukumba, **Bapak Andi Arman Afriadi** selaku KABAG Hukum dan HAM PEMDA Kab. Bulukumba, **Bapak Andi Bau Amal** selaku Sekertaris Daerah (2011-2021), **Ibu Endang Muliani** selaku Staf Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bulukumba, **Bapak Salam** selaku Kepala Desa Tanah Towa yang banyak membantu penulis dalam melaksanakan penelitian dari awal sampai selesai penelitian ini.

Seluruh Dosen Program Magister UNHAS khususnya Dosen pada Program Studi Magister Administrasi Publik, yang telah memberikan banyak ilmu kepada penulis untuk menggali pengetahuan, pengalaman dan wawasan di bidang administrasi publik.

Akhirnya penulis menyampaikan permohonan maaf sekiranya dalam proses perkuliahan selama ini dengan pihak-pihak terkait terjadi hal-hal yang tidak berkenan di hati. Semoga tesis ini bermanfaat bagi dunia pendidikan tinggi khususnya bidang Administrasi Publik.

Makassar, 8 Agustus 2022

Penulis

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a vertical line and some smaller, less distinct characters.

Andi Ahmad Malikul Afdal

## ABSTRAK

**ANDI AHMAD MALIKUL AFDAL.** *Inovasi Implementasi Perda No. 9 Tahun 2015 Hukum Adat Ammatoa pada Masyarakat Adat Kajang di Kabupaten Bulukumba* (dibimbing oleh Suryadi Lambali dan Syahribulan).

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Pengukuhan Hak dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Kajang adalah usaha pemerintah dalam melindungi dan melestarikan hukum adat Ammatoa Kajang. Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mendeskripsikan faktor individu, faktor struktur, dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa dalam masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bulukumba, khususnya di masyarakat adat Ammatoa Kajang. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang menganalisis kejadian di lapangan dan membandingkan teori yang ada dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan faktor individu, faktor struktur, dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi implementasi Perda No. 9 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Pengakuan Hak dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat Hukum Adat Ammatoa Kajang. Namun, tidak bisa dipungkiri bahwa dalam proses implementasi ini masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu, pemerintah Kabupaten Bulukumba harus meningkatkan kinerja dari setiap proses implementasi yang dilaksanakan.

Kata kunci: inovasi, implementasi, Perda, Ammatoa



## ABSTRACT

**ANDI AHMAD MALIKUL AFDAL. The Innovation Implementation of Regional Regulation No. 9 of 2015 of Ammatoa Customary Law on Kajang Community in Bulukumba Regency (supervised by Suryadi Lambali and Syahrbulan)**

Regional regulation Number of 2015 concerning the recognition confirmation of rights and protection of the rights of community of Kajang customary law is the government's effort to protect and preserve the Ammatoa's customary law of Kajang community. This study aims to analyze and describe individual factors structural factors and cultural factors in the innovative implementation of Ammatoa s customary law of Kajang community in Bulukumba Regency. This research was conducted in Bulukumba Regency especially in the indigenous community of Ammatoa Kajang. This type of research is a qualitative study to analyze events in the research area and compare the existing theories using case study approach. Data collection techniques used are observation, interview, and documentation. The results of this study indicate that individual structural and cultural factors in the innovation of the implementation of Ammatoa customary law of Kajang community in Bulukumba Regency have generally run well, so they can support the innovation process of implementing Regional Regulations (PERDA) No 9 Year 2015 concerning the inauguration recognition of rights and protection of the rights of the Ammatoa's customary law of Kajang community. However, it cannot be denied that in the implementation process there are still shortcomings. Therefore, the local government of Bulukumba Regency should improve the performance of each implementation process carried out.

**Keywords Innovation Implementation Regional Regulations (PERDA). Ammatoa**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR SINGKATAN .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
I.1. Latar Belakang .....	1
I.2. Rumusan Masalah .....	8
I.3. Tujuan Penelitian .....	9
I.4. Manfaat Penelitian .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>11</b>
II.1. Kebijakan Publik .....	11
II.1.1. Konsep Kebijakan .....	11
II.1.2. Proese Kebijakan .....	14
II.2. Implementasi Kebijakan Publik .....	20
II.2.1. konsep Implementasi Kebijakan .....	20
II.2.2. Model Implementasi Kebijakan .....	21
II.3. Teori Inovasi .....	32
II.3.1. Konsep Inovasi .....	32
II.3.2. Inovasi Implementasi Kebijakan .....	35
II.4. Masyarakat Hukum Adat .....	41
II.5 Gambaran Umum PERDA No 9 Tahun 2015 .....	48

II.5. Penelitian Terdahulu .....	52
II.6. Kerangka Pikir.....	63
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>64</b>
III.1. Pendekatan Penelitian .....	64
III.2. Lokasi Penelitian .....	66
III.3. Jenis dan Sumber Data.....	67
III.4. Fokus Penelitian .....	58
III.5. Teknik Pengumpulan Data.....	70
III.6. Teknik Analisis Data .....	73
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>77</b>
IV.1. Gambaran Umum Objek Penelitian .....	77
IV.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Bulukumba.....	77
IV.1.2. Gambaran Umum Adat Ammatoa Kajang .....	79
IV.2. Faktor Individu dalam Inovasi Implementasi PERDA Hukum Adat Ammatoa pada Masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.....	102
IV.3. Faktor Struktur dalam Inovasi Implementasi PERDA Hukum Adat Ammatoa pada Masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.....	111
IV.4. Faktor dalam Inovasi Implementasi PERDA Hukum Adat Ammatoa pada Masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.....	118
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>124</b>
V.1. Kesimpulan .....	124
V.2 Saran.....	126
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>127</b>
<b>LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR TABEL

Tabel IV.1. Luas Wilayah Berdasarkan Penggunaan Lahan.....	81
Tabel IV.2. Nama Pejabat Pemerintahan Desa Tanah Towa .....	84
Tabel IV.3. Nama-Nama Kepala Dusun Desa Tanah Towa.....	88
Tabel IV.4. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin.....	86
Tabel IV.5. Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencaharian .....	87
Tabel IV.6. Keadaan Penduduk Menurut Tingkat Pendidikan.....	88
Tabel IV.7 Keadaan Sarana dan Prasana Pendidikan.....	89

## DAFTAR SINGKATAN

PERDA	: Peraturan Daerah
POSYANDU	: Pos Pelayanan Terpadu
E-KTP	: Elektronik Kartu Tanda Penduduk
MHA	: Masyarakat Hukum Adat
SEKDA	: Sekertaris Daerah
PEMDA	: Pemerintah Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusi
KABAG	: Kepala Bagian
DUK-CAPIL	: Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Perkembangan teknologi dan perkembangan zaman yang semakin pesat sehingga berpengaruh terhadap masyarakat adat yang tentunya berdampak buruk terhadap masyarakat adat itu sendiri, banyaknya pengaruh dari luar sehingga mempengaruhi kehidupan sosial, hukum dan bahkan mempengaruhi spiritual masyarakat adat. Berbagai kebijakan mengenai masyarakat adat telah diupayakan dan digagas oleh pemerintah maupun organisasi diluar dari pemerintahan. Namun, karena keterbatasan peran dalam keterlibatan melindungi masyarakat adat, kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah seringkali tidak berkesinambungan dan kurang maksimal, bahkan cenderung tidak tepat. Oleh karenanya kondisi masyarakat adat di Indonesia nampaknya tidak mengalami perubahan atau kemajuan dibanding kondisi lainnya. Seperti perkembangan demokrasi. Bahkan dalam keadaan demokrasi sudah berubah namun kondisi masyarakat adat di Indonesia tetap menunjukkan gambaran yang memprihatinkan.

Oleh karena itu, fenomena yang seperti ini perlu mendapat perhatian yang serius, terutama dari pihak pemerintah selaku pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pembuat kebijakan agar memberikan solusi terhadap masyarakat adat dan memberikan berbagai inovasi-inovasi dalam perlindungan terhadap masyarakat adat. Namun, tidak

hanya sekedar memberikan inovasi dalam perlindungan masyarakat adat akan tetapi bagaimana agar dalam pengimplementasian inovasi tersebut dapat terimplementasikan dengan baik tanpa ada tantangan dalam pelaksanaannya. Sebab efektivitas pelaksanaan suatu program sangat tergantung pada kemauan, kemampuan pemerintah serta pihak konsultan, fasilitator, serta adanya inovasi-inovasi baru dalam setiap kebijakan termasuk pula dalam pengimplementasiannya. Sebagaimana yang telah dijelaskan (Steelman 2010:4) bahwa sebagian langkah yang tepat telah banyak dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan menciptakan berbagai inovasi tapi permasalahannya terletak pada segi pengimplementasiannya, keberhasilan suatu inovasi bergantung pada berhasil atau tidaknya pengimplementasian inovasi tersebut.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karenanya, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Namun tidak hanya suatu program kebijakan diimplementasikan begitu saja melainkan suatu pengimplementasian program yang baik yaitu dengan adanya inovasi-inovasi dalam pengimplementasiannya.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam melindungi masyarakat adat yaitu formulasi kebijakan publik yang demokratis dan menghormati hak-hak asasi manusia, serta keanekaragaman budaya, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Indonesia secara tegas telah mengamanatkan kewajiban negara terhadap Masyarakat Hukum Adat (MHA), yang diatur melalui pasal 18B ayat (2), yakni:

“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.”

maka keberadaan kepentingan dan aspirasi masyarakat adat dan atau masyarakat lokal yang bermukim di dalam dan disekitar kawasan hutan, harus diperhatikan secara sungguh-sungguh. Dengan banyaknya kebijakan yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat, seharusnya berimbang pada tingginya perlindungan terhadap mereka. Terlebih hingga saat ini sudah sangat banyak pertemuan atau diskusi baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional, yang diselenggarakan baik oleh pemerintah, kalangan kampus atau akademisi maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) dari tahun ke tahun yang diharapkan dapat menganalisa faktor-faktor pendorong dan penghambat terwujudnya perlindungan hukum bagi masyarakat adat dalam sistem hukum nasional. Namun upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat masih belum optimal.

Pelanggaran hak-hak masyarakat hukum adat ini terjadi baik di bidang ekonomi, politik, hukum, maupun sosial dan budaya. Pelanggaran itu pula yang seringkali memicu konflik antara masyarakat adat, maupun dengan pemerintah. Perjuangan masyarakat adat dalam mempertahankan hak-haknya selalu gagal karena mereka berhadapan dengan sistem politik yang oligarkis. Mereka selalu berhadapan dengan aparat keamanan yang memiliki senjata dan para pemilik modal yang dengan kekuatan finansialnya dapat menggunakan aparat keamanan untuk menghadapi gelombang protes masyarakat adat.

Masyarakat adat kini tak hanya mengalami pelanggaran atas hak ulayat dan sumber daya alamnya, mereka juga mengalami pelanggaran hak kekayaan intelektual. Potensi-potensi budaya dan perekonomian lokal yang biasa digarap masyarakat adat seperti keterampilan dan pemahaman (*traditional knowledges*) mereka akan seni, termasuk tari-tarian, ukir-ukiran, tenunan dan pengetahuan tentang pemeliharaan tanaman.

Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Bulukumba Kecamatan Kajang Desa Tanah Towa. Di Desa ini terkenal dengan kearifan lokalnya, yang mana solidaritas sangat kuat dengan budaya gotong royong, kesederhanaan dalam hidup, pola hidup ini berhubungan erat dengan keyakinan yang tertuang dalam "*pasang*", "*Pasang*" mengandung nilai-nilai luhur yang mengatur hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan Tuhan, dan manusia dengan alam. Komunitas adat Kajang

menganut kepercayaan “*sallang*” (Islam) dan berkewajiban untuk mengamalkan “*pasang*” yang mengandung unsur hukum, sosial, kepemimpinan dan spiritual. Aturan adat yang tidak tertulis ini menjadi, pedoman, dan petunjuk bagaimana hubungan antara manusia dengan “*Turie Arakna*” (Tuhan). Masyarakat adat Kajang dipimpin oleh Ammatoa sebagai kepala adat dan memiliki 26 pemangku adat yang membantu Ammatoa dalam menjalankan *pasang*”. Prinsip hidup sederhana masyarakat adat Kajang berdasarkan “*pasang*” dan juga prinsip hidup “*kamase-masea*”, yaitu sikap sederhana yang tidak berlebih-lebihan dalam hidup. Dengan demikian, segala aktivitas yang mereka lakukan tunduk pada aturan “*pasang*” dan di bawah kepemimpinan Ammatoa.

“*Pasang*” lebih dari sekadar pesan dan merupakan amanah yang sakral yang wajib hukumnya untuk ditaati, dipatuhi, dan dilaksanakan. Apabila aturan-aturan dalam “*pasang*” tidak dilaksanakan maka berdampak buruk yang dapat merusak keseimbangan ekologi dan sosial kemasyarakatan, misalnya terjadi bencana alam dan wabah penyakit. “*Pasang*” masih bertahan ditengah modernisasi dan kemajuan zaman, keberadaan “*pasang*” yang sampai sekarang masih dipatuhi dan diyakini sebagai suatu nilai-nilai luhur dalam kehidupan komunitas adat Kajang.

Ammatoa sebagai pemimpin tradisional dalam komunitas adat Kajang memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap kehidupan masyarakat dan kelestarian lingkungan alam di kawasan adat tersebut. Kebijakan-kebijakan pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas

hidup dan kesejahteraan mereka kadang kala ditolak apabila tidak sesuai dengan “*pasang*” yang berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian pemerintah Kabupaten Bulukumba merumuskan sebuah kebijakan untuk melindungi hak masyarakat adat Kajang melalui Peraturan Daerah (PERDA) No.9 Tahun 2015 tentang pengakuan hak, pengukuhan hak, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang dalam tugas dan wewenang masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang yakni Memenuhi, menjaga, dan melestarikan “*Pasang*” sebagai pedoman tatanan kehidupan masyarakat,

Standar pelaksanaan Perlindungan Hak Masyarakat Adat Kajang yang terdapat dalam PERDA No. 9 Tahun 2015 yaitu; partisipasi, keadilan, transparansi, kesetaraan, kepentingan umum, keselarasan, keberlanjutan lingkungan. Sasarannya yaitu; memberikan kepastian hukum bagi hak masyarakat Ammatoa Kajang seperti hak komunal atau perseorangan berdasarkan asal usul yang melekat pada masyarakat adat, yang bersumber dari sistem sosial dan budaya mereka, khususnya hak-hak pengelolaan atas adat istiadat, tanah, wilayah dan sumber daya alam. agar dapat hidup aman, tumbuh dan berkembang sebagai kelompok masyarakat sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya serta terlindungi dari tindakan diskriminasi.

Sumber daya yang ada pada pelaksanaan perlindungan hak masyarakat adat kajang adalah seluruh perangkat pemerintah daerah yang berwenang untuk menyukseskan Peraturan Daerah tersebut.



Sebelum adanya Peraturan Daerah tersebut masyarakat adat Ammatoa Kajang pada saat mengalami masalah atau penolakan atas kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan “*pasang*” atau aturan adat yang berlaku pada masyarakat adat Ammatoa Kajang, seperti pembangunan Pos Pelayanan Terpadu (POSYANDU) yang tidak sesuai dengan budaya dan adat istiadat yang berlaku dan keharusan membuka penutup kepala (*passapu*) bagi laki-laki pada saat perekaman Kartu Tanda Penduduk (E-KTP) yang juga dinilai tidak sesuai dengan budaya dan adat istiadat yang berlaku. Kurangnya sumber daya yang ada pada masyarakat adat sehingga permasalahan tersebut tidak tertangani secara baik dan masyarakat adat tentu harus menerima keputusan hukum yang berlaku di negeri ini, tapi dengan adanya kebijakan pemerintah melalui peraturan daerah ini sangat membantu masyarakat adat.

Namun tidak dapat dipungkiri bahwa banyak sekali PERDA yang telah dibuat di suatu daerah hanya menjadi dokumen hukum tanpa atau minim implementasi. Dalam pengimplementasian PERDA nomor 9 tahun 2015 tersebut minim implementasi dan terdapat kendala. Karena bagaimana mungkin inovasi implementasi dapat dilakukan ketika individu yang berada dalam struktur yang bertanggung jawab terhadap implementasi perda tersebut tidak termotivasi untuk melakukan inovasi. Kurangnya motivasi untuk melakukan inovasi disebabkan oleh individu, struktur dan kultur para aktor yang ada dalam organisasi yang berulang

dan cenderung tidak memberikan efek guncangan untuk melakukan inovasi.

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Inovasi Implementasi Perda Hukum Adat Ammatoa pada Masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba”.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Melihat berbagai fakta sosial yang timbul dalam masyarakat dan melihat uraian dari latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan pokok masalah yang dikaji dan diteliti dalam penulisan tesis sebagai berikut:

- a. Bagaimana faktor individu dalam inovasi implementasi PERDA hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.?
- b. Bagaimana faktor struktur dalam inovasi implementasi PERDA hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.?
- c. Bagaimana faktor kultur dalam inovasi implementasi PERDA hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.?

### **I.3. Tujuan Penelitian**

Dengan melihat rumusan masalah sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dengan masalah yang dibahas dalam penulisan ini adalah:

- a. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor individu dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.!
- b. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor struktur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.!
- c. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.!

### **I.4. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan yang bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

#### **1. Manfaat Akademik**

Dari Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis pada pengembangan akademik dalam bidang ilmu politik khususnya pada penguatan pada teori-teori politik yang menjadi dasar analisis penelitian ini.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis dalam pengembangan kajian pengukuhan hak dan perlindungan hak khususnya dalam Implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan bahan rujukan kepada masyarakat yang berminat untuk memahami dan mengkaji permasalahan implementasi kebijakan PERDA no 9 tahun 2015.
- b. Tulisan ini diharapkan menjadi masukan bagi *stakeholders* lainnya untuk terus mengoptimalkan implementasi kebijakan PERDA no 9 tahun 2015.

## **BAB II**

### **Tinjauan Pustaka**

Bab ini, penulis akan menguraikan pendekatan dan teori yang membantu proses penelitian ini, dalam rangka menghasilkan bangunan penelitian secara utuh yang memiliki tingkat akurasi tinggi dan validitasnya dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Selanjutnya di bagian akhir diuraikan kerangka pemikiran yang akan penulis lakukan dalam penelitian tersebut.

#### **II.1. Kebijakan Publik**

##### **II.1.1. Konsep Kebijakan**

Menurut Kamus Besar Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang meliputi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu.

Kebijakan adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang yang bergerak. Secara etimologis, “Kebijakan” adalah terjemahan dari kata (*policy*). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan

yang berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Adapun kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Kebijakan menurut para ahli yaitu :

1. Menurut Carl Friedrich Kebijakan adalah Serangkaian kegiatan atau tindakan yang diusulkan oleh kelompok, seseorang, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Agustino, 2006:7).
2. Menurut Amir Santoso mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan

mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli di kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi atas dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan (Winarno (2007:19).

3. Menurut David Easton Kebijakan adalah keputusan yang diambil oleh pemerintah atau pemimpin kelompok/organisasi sebagai kekuasaan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat atau anggota kelompoknya secara keseluruhan (Abidin, 2004,20).

Berdasarkan pendapat ahli diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang disengaja dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang didalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu (Winarno, 2007:15-16).

### **II.1.2. Proses kebijakan**

Proses kebijakan adalah hal yang sangat penting untuk mencapai tujuan kebijakan yang akan dicapai William Dunn mengemukakan ada beberapa proses pembuatan kebijakan publik yaitu:

1. Perumusan masalah/penyusunan agenda adalah langkah yang paling awal untuk memasok pengetahuan yang selaras dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Perumusan masalah dapat membantu mendapatkan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
2. Peramalan/formulasi kebijakan, peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa yang akan datang sebagai akibat dalam tahap formulasi kebijakan, peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada.
3. Rekomendasi/adopsi kebijakan, rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambilan



kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengatasi resiko dan ketidakpastian menganalisis dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan penanggung jawab administrasi.

4. Pemuatan/implementasi kebijakan, pemantauan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang kita ambil sebelumnya. Banyak badan secara teratur memantau hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan dibidang kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, kriminalitas, ilmu dan teknologi.
5. Evaluasi/penilai kebijakan, evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan (William 1999:25).

Diatas telah diuraikan tentang proses atau tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan, adapun permasalahan kebijakan menjadi suatu hal yang sangat rumit layaknya sebuah benang yang kusut. Seidman dan Abeysekere menyatakan bahwa suatu masalah dapat muncul akibat dari adanya beberapa hal yang ditekankan tidak berjalan sebagaimana mestinya, yang mereka istilahkan dengan roccipi yaitu :

1. *Rule* (Peraturan) Peraturan yang dimaksudkan untuk mengatur segala perilaku manusia. Entah itu sebagai alih-alih (pembenaran) atau malah sebaliknya. Peraturan disini menyangkut semua masalah publik atau juga masalah yang ditimbulkan oleh publik.
2. *Opportunity* (Peluang) Seorang individu akan dapat melakukan perilaku bermasalah jika kesepakatan yang ada terbuka lebar. Artinya jika kesempatan terbuka, maka hal itu dapat mempengaruhi seorang individu untuk berperilaku menyimpang. Dalam hal ini lingkungan menjadi faktor yang dominan menjadi penyebab perilaku menyimpang.
3. *Capacity* (Kemampuan) Hal ini berkaitan dengan pertukaran yang disebabkan tidak dapat memerintah para individu untuk melakukan hal-hal yang diluar kemampuan sehingga perlu adanya pemahaman mengenai kondisi-kondisi dari tiap individu.
4. *Communication* (Komunikasi) Munculnya perilaku bermasalah dapat diakibatkan ketidaktahuan masyarakat tentang suatu peraturan. Ketidaktahuan tersebut dipicu oleh komunikasi yang tidak berjalan dengan baik. Permasalahan komunikasi sebenarnya merupakan permasalahan klasik di negeri yang kaya akan budaya dan sangat plural seperti Indonesia.
5. *Interest* (Kepentingan) Adalah pandangan individu tentang akibat dari manfaat dari setiap perilaku. Akibat dan manfaat yang

ditimbulkannya bisa dalam bentuk material (keuntungan ekonomi) dan juga non material (pengakuan dan penghargaan).

6. *Process* (Proses) Merupakan sebuah instrumen yang digunakan dalam menemukan penyebab perilaku bermasalah yang dilakukan dalam atau oleh suatu organisasi. Beberapa proses yang digunakan untuk merumuskan masalah dalam organisasi antara lain adalah proses pengumpulan *input*, proses pengolahan *input* menjadi keputusan, *output* dan proses umpan balik.
7. *Ideologi* (Nilai dan/ atau sikap) Adalah sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir dan bertindak. Suatu nilai yang berlaku didalam masyarakat biasanya merupakan hasil kesepakatan bersama dalam suatu kelompok. Kemungkinan terjadinya konflik sangatlah besar mengingat nilai tersebut hidup dalam masyarakat yang plural dan heterogon (sebuah nilai yang dianut sering kali tidak sesuai dengan pandangan tiap kelompok).

Mencermati ketujuh hal tersebut diatas, maka ruang lingkup pandangan para aktor pembuat kebijakan atau para analisis kebijakan dapat menjadi lebih sempit dan lebih sistematis dalam upaya menemukan langkah yang tepat untuk mengatasi masalah kebijakan (Taufiqurokhman,2014).

Ciri Pokok Masalah Kebijakan William Dun dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik mengemukakan empat ciri pokok masalah kebijakan, yaitu sebagai berikut (William, 1999).

- a. Saling kebergantungan. Seperti yang dinyatakan oleh Ackof, masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
- b. Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
- c. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara social.
- d. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut.

Menurut Noeng Muhadjir Kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni :

- a. Tingkat hidup masyarakat meningkat
- b. Terjadi keadilan (*By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi ke individual)
- c. Diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (Dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi)
- d. Terjadi pengembangan berkelanjutan (Noeng Muhadjir, 2000:15).

Lingkup dari studi kebijakan sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya,

hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernuran, peraturan daerah kabupaten/ kota, dan keputusan bupati/walikota.

Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu dari hasil perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan (Subarsono, 2010:1).

Solichin Abdul Wahid (2008:40) mengemukakan istilah kebijakan sendiri masih sering terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan yaitu :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.

- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
- i. Kebijakan Publik mesti tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif.

## **II.2. Implementasi Kebijakan Publik**

### **II.2.1. Konsep Implementasi Kebijakan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengemukakan bahwa implementasi berarti pelaksanaan atau penerapan. Kata implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan tertentu. Implementasi juga sering disebut sebagai suatu proses rangkaian kegiatan akan ditindak lanjuti setelah sebuah rencana dan kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan.

Implementasi kebijakan tidak lepas dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "*street level bureaucrats*" untuk memberi pelayanan atau mengukur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor. Sebaliknya, untuk kebijakan makro misalnya kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan institusi,

seperti birokrasi Kabupaten, Kecamatan, dan Pemerintah Desa (Subarsono, 2012:88).

Hill dan Hupe mengatakan bahwa Implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan. Implementasi adalah apa yang dilakukan berdasarkan keputusan yang dibuat. Disini terdapat dua pihak yang berperan, yaitu formulator atau pembuatan keputusan dan pihak implementor (Handoyo, 2012:94).

Dari definisi yang telah diuraikan diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan yang terdiri tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau implementor untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang terstruktur, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran awal.

### **II.2.2. Model Implementasi Kebijakan**

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model

implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan (Sumaryadi, 2005, hal.88).

Adapun beberapa model imlementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

#### 1. Model Implementasi Kebijakan Edward III

Implementasi kebijakan memiliki berbagai model, model pertama adalah model yang dikemukakan oleh George C. Edward Edward III (Subarsono, 2010: 90-92) berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

- a. Komunikasi yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Menurut pandangan Edward III (Budi Winarno, 2008: 175-177) proses komunikasi kebijakan dipengaruhi tiga hal penting, yaitu: a) Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. b) Faktor kedua adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan



diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. c) Faktor ketiga adalah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan jelas, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka

implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- d. Struktur Birokrasi, struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut pandangan Edwards (Budi Winarno, 2008: 181) sumber-sumber yang penting meliputi, staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik. Struktur birokrasi menurut Edwards (Budi Winarno, 2008: 203) terdapat dua karakteristik utama, yakni Standard Operating Procedures (SOP) dan Fragmentasi. SOP atau prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar berkembang sebagai

tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan fragmentasi berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah.

## 2. Model Implementasi Kebijakan Van Horn dan Van Meter

Implementasi kebijakan kedua adalah model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

### a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan komunikasi dengan instansi lain, untuk itu diperlukan komunikasi dan kerjasama antar instansi agar keberhasilan suatu program dapat tercapai.

### b. Karakteristik agen pelaksana/implementor. Pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola

hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi suatu program.

- c. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik, mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- d. Kecenderungan (disposition) pelaksana/Implementor Yang dimaksud disposisi implementor mencakup tiga hal penting yakni, (1) tanggapan implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (2) kognisi yakni pemahamannya mengenai kebijakan dan (3) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. (Subarsono, 2005, hal.94).

### 3. Model Implementasi Kebijakan Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gunn (*The Top Down Approach*)

Model implementasi kebijakan kedua adalah model kebijakan yang dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn untuk dapat mengimplementasikan kebijakan publik secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius. Beberapa kendala pada saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang berada di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksana.
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Syarat kedua ini kerap kali ia muncul diantara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Artinya, kebijakan yang memiliki tingkat kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan karena alasan terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya persoalannya menyangkut sikap dan perilaku. Alasan lainnya adalah bahwa para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana yang digunakan untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai. Masalah lain yang biasa terjadi ialah apabila dana khusus untuk membiayai pelaksanaan program sudah tersedia harus dapat

dihabiskan dalam tempo yang sangat singkat, kadang lebih cepat dari kemampuan program/proyek untuk secara efektif dalam penerapannya.

- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua, artinya disatu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan antara sumber-sumber tersebut benar-benar dapat disediakan.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal. Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran karena kebijakan tersebut telah diimplementasikan secara sembrono/asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang buruk. Penyebab dari kemauan ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijakannya itu telah disadari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi. Sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya, atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu. Dalam hal ini Pressman

dan Wildavsky (1973), menyatakan secara tegas bahwa setiap kebijakan pemerintah pada hakikatnya memuat hipotesis (sekalipun tidak secara eksplisit) mengenai kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang diramalkan bakal terjadi sesudahnya. Oleh karena itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal, maka kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tadi dan bukan karena implementasinya yang keliru.

- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Dalam hubungan ini Pressman dan Wildavsky (1973) juga memperingatkan bahwa kebijakan-kebijakan yang hubungan sebab akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal balik diantara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya. Semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa beberapa diantaranya kelak terbukti amat lemah atau tidak dapat dilaksanakan dengan baik
- f. Hubungan ketergantungan harus kecil. Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya

terdapat badan pelaksana tunggal, yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen terhadap setiap tahapan diantara sejumlah besar aktor/ pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang.

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuan atau sasaran yang akan dicapai, dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikualifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling



melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksana program dapat dimonitor.

- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayun langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk merinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal (unitary administrative system) seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satuan komando, tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya. (Wahab, 2004, hal. 71-78),

Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi maupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut persoalan yang lebih mendasar, yakni praktik pelaksanaan kekuasaan. Pihak-

pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Pernyataan yang terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah/komando dari siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka ia harus dapat didefinisikan oleh kecanggihan sistem informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendalian yang handal. Dengan kata lain, persyaratan ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain (baik yang berasal dari kalangan dalam badan atau organisasi sendiri maupun yang berasal dari luar) yang kesepakatan dan kerjasamanya amat diperlukan demi berhasilnya misi program.

### **II.3. Teori Inovasi**

#### **II.3.1. Konsep Inovasi**

Konsep inovasi sendiri sebenarnya merupakan istilah yang relatif baru apabila diukur dari perjalanan sejarah peradaban manusia. Istilah ini berasal dari bahasa latin *innovare* yang berarti berubah sesuatu yang menjadi baru. Istilah inovasi (*Innovation* dan *innovate*) sendiri baru mulai dikenal dalam kosa kata bahasa inggris pada abad ke-16. Hanya saja

pada masa itu, istilah inovasi lebih banyak diasosiasikan secara negatif sebagai *troublemaker* serta lebih identik dengan nuansa revolusi atau perubahan radikal yang membawa dampak yang sangat luar biasa. Terutama terhadap keamanan sosial politik serta dianggap mengancam struktur kekuasaan. Sehingga reim kekuasaan dan politik, serta otoritas keagamaan pada masa itu cenderung menolak segala hal yang berbau inovasi. Adapun istilah *innovative* sendiri mulai luas dipergunakan banyak orang sejak abad ke-17, atau sekitar 100 tahun kemudian.

Barulah kemudian setelah sekitar 300 tahun kemudian, pengertian inovasi perlahan mengalami pergeseran makna menjadi lebih positif. Inovasi dipahami sebagai "*Creating of Something new*" atau penciptaan sesuatu yang baru. Istilah inovasi menemukan pengertian modernnya untuk pertama kali (Oxford English Dictionary edisi tahun 1939 (Suwarno,2008:56) yaitu "*the of introducing a new product into market*". Dalam hal ini inovasi dipahami sebagai proses penciptaan produk (barang atau jasa) baru, pengenalan metode atau ide baru atau penciptaan perubahan atau perbaikan yang *incremental*.

Dalam terminologi umum, inovasi adalah suatu ide kreatif dimana diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah dalam atau tindakan penerimaan dan pengimplementasian cara baru untuk mencapai suatu hasil dan atau pelaksanaan suatu pekerjaan. (Sangkala,2014:26).

Inovasi dapat didefinisikan sebagai suatu proses kegiatan atau pemikiran manusia untuk menemukan sesuatu yang baru yang berkaitan dengan *input*, proses, dan *output*, serta dapat memberikan manfaat dalam kehidupan manusia. Inovasi yang berkaitan dengan *input* diartikan sebagai pola-pola pemikiran atau ide manusia yang disumbangkan pada temuan baru. Adapun inovasi yang berkaitan dengan proses lebih banyak berorientasi pada metode, teknik, ataupun cara bekerja dalam rangka menghasilkan sesuatu yang baru. Selanjutnya, inovasi yang berkaitan dengan *output* berdasarkan definisi tersebut lebih ditujukan pada hasil yang telah dicapai terutama penggunaan pola pemikiran dan metode atau teknik kerja yang telah dilakukan. Ketiga elemen inovasi tersebut sesungguhnya membentuk suatu kesatuan yang utuh. (Makmur, 2015:9)

Makmur dan Rohana Thahier (2015:26) menguraikan beberapa tujuan utama manusia melakukan inovasi adalah untuk memenuhi kebutuhan ekonomi yang diinginkan dan memperoleh ilmu pengetahuan. Akan tetapi, dalam kenyataannya tujuan inovasi lainnya senantiasa terabaikan yang sebenarnya perlu mendapat perhatian serius. Sehubungan dengan hal tersebut, argumentasi dapat dikatakan bahwa tujuan inovasi adalah suatu bentuk kebutuhan kebutuhan yang ingin diwujudkan melalui kegiatan mengkonstruksi pemikiran dengan diimplementasikan dalam tindakan nyata atau pekerjaan nyata untuk menghasilkan sesuatu sesuai dengan harapan yang diinginkan. Tujuan inovasi tidak selamanya dapat diwujudkan apabila terjadi pengabaian

pemikiran karena boleh jadi ada tekanan dari berbagai pihak yang tidak menghendaki adanya tujuan inovasi itu memberikan dampak positif kepada orang lain.

### **II.3.2. Inovasi Implementasi Kebijakan**

Berdasarkan pendekatan metodologis dalam studi implementasi (Steelman, 2010:9) terdapat pandangan top-down dan bottom-up, para akademisi telah meletakkan kontingensi teori implementasi dimana keduanya secara serempak bekerja dari tahap bawah hingga ke atas, dan dari atas ke bawah. Dalam pandangan bottom-up, Implementasi inovasi yang efektif adalah fungsi dari beberapa kegiatan dan kemampuan yang saling terkait, untuk mengidentifikasi dan memahami faktor-faktor yang relevan dengan inovasi tertentu dan untuk melihat potensi keberhasilan atau kegagalan inovasi tersebut. Sedangkan dalam pandangan top-down, secara efektif menerapkan kebijakan yang inovatif adalah fungsi menyelaraskan struktur formal dan insentif.

Menurut Steelman (Steelman, 2010:4) Terdapat tiga faktor yang mendorong pelaksanaan inovasi dari waktu ke waktu. Diantaranya :

1. individu yang termotivasi dan bekerja dalam norma-norma sosial ditempat kerja dan lembaga yang dominan atau budaya organisasi yang mendukung inovasi atau praktek inovatif.
2. struktur yang memfasilitasi aturan yang jelas dan komunikasi, insentif yang mendorong kepatuhan terhadap praktek inovatif, lingkungan politik yang terbuka untuk inovasi, dan kesadaran

perlawanan dan langkah-langkah untuk mengatasi, mengurangi, atau menetralkan perlawanan.

3. Kultur, strategi untuk membingkai masalah untuk mendukung praktek inovatif, memanfaatkan guncangan atau fokus peristiwa jika terjadi, dan penggunaan inovasi untuk meningkatkan legitimasi

Berdasarkan ketiga faktor tersebut, masing masing faktor akan dipengaruhi oleh beberapa poin yang tentunya akan berpengaruh terhadap setiap faktor yang ada baik faktor individu, faktor struktur maupun faktor budaya. Berikut akan diuraikan faktor-faktor yang berpengaruh dalam pengimplementasian inovasi (Steelman, 2010:16-18):

#### 1. Faktor Individu

Adapun poin-poin yang berasal dari faktor individu meliputi: (1) motivasi, (2) norma-norma, dan harmoni. Serta (3) kesesuaian. Motivasi merupakan stimulus yang mendorong individu-individu yang merasa kurang puas dengan merancang solusi alternatif. Dengan memilih pilihan rasional dari gambaran teori kelembagaan dan kebijakan dan teori manajemen, motivasi memperhitungkan apa yang mendorong kebijakan pengusaha atau pemimpin untuk melakukan suatu perubahan. Teori motivasi dalam faktor individu menyatakan bahwa setiap aktor akan termotivasi untuk melakukan perubahan. Demikian juga, orang-orang yang paham akan teori tersebut mereka akan mampu merancang alternatif

solusi. Hal ini menunjukkan bahwa mereka harus memiliki beberapa tingkat kewenangan untuk melakukan perubahan.

Norma dan harmoni adalah kerja para aktor untuk predisposisi terhadap perubahan untuk melestarikan norma-norma sosial dan keharmonisan, norma dan harmoni ini juga memperhitungkan keinginan individu untuk menjalin hubungan kerja yang baik. Teori implementasi *bottom-up* dan institusionalisme sosiologis mengatakan bahwa jika norma kerja secara konsisten dengan implementasi inovasi, maka keharmonisan kerja akan bertahan, sehingga lebih mudah setiap individu untuk bekerja sama dengan melakukan praktek inovatif. Jika inovasi tidak konsisten dengan norma-norma kerja, maka individu yang ingin mengejar praktek inovatif kemungkinan akan mengalami ketidak harmonisan dengan teman kerja lainnya.

Kesesuaian atau keselarasan antara nilai dominan dalam sebuah pemerintahan dengan yang lebih rendah akan mempengaruhi dukungan individu atas inovasi yang diberikan selain itu kesesuaian mengisyaratkan bahwa nilai-nilai individu dalam budaya organisasi. Jika nilai-nilai individu tidak sesuai atau tidak selaras dengan nilai-nilai lembaga (budaya organisasi), maka sulit bagi individu tersebut untuk melakukan praktek inovasi.

## 2. Faktor struktur

Faktor struktur mencakup berbagai faktor pula didalamnya yaitu (1) aturan dan komunikasi, (2) insentif, (3) keterbukaan, dan (4)

keseimbangan. Aturan dan komunikasi yang berasal dari teori implementasi *top-down*, menunjukkan bahwa struktur dalam inovasi yang berlangsung harus menyediakan dukungan administrasi yang jelas untuk praktek inovatif. Jika struktur administratif mendorong jalur komunikasi yang jelas, aturan tertulis, dan pertukaran informasi jelas, maka kesempatan untuk melaksanakan atau mengimplementasikan inovasi berpeluang besar.

Insentif ditarik dari pilihan rasional institusionalisme dan teori implementasi *top-down*, yang mengisyaratkan bahwa kalkulus untung-rugi individu untuk berpartisipasi dalam praktek inovatif dapat diarahkan sesuai dengan insentif yang tepat. Jika struktur memberikan insentif yang tepat, maka kesempatan praktik inovasi akan lebih baik atau lebih mudah dilaksanakan dari waktu ke waktu.

Keterbukaan menunjukkan bahwa struktur politik harus terbuka untuk mengubah dan membuka kesempatan agar semua struktur politik tidak sama, baik individu maupun kelompok. Jika struktur kesempatan politik tertutup dalam memilih kelompok, hal tersebut sulit menciptakan sebuah perubahan inovatif. Jika struktur bersifat terbuka maka lebih mudah untuk menciptakan perubahan pada tingkat operasional dalam struktur politik. Hal ini dikarenakan inovasi tidak terlepas dari struktur yang ada dan dinamika kekuasaan.



Teori keseimbangan dalam hal ini akan mengatasi kekuatan dinamika, kelompok kepentingan, dan monopoli kebijakan dalam struktur yang dapat menghambat perubahan

### 3. Faktor Kultur

Didalam faktor kultur memerlukan (1) Guncangan, (2) pengelompokan, dan (3) pengakuan. Guncangan merujuk pada peristiwa katalitik yang memberikan kesempatan untuk mengingat kembali sesuatu yang kemungkinan akan menghasilkan perubahan. Sebuah guncangan dapat memberikan dorongan untuk melihat dunia secara berbeda dan memotivasi perubahan.

Pengelompokan mengisyaratkan bahwa definisi masalah yang lebih luas sehingga menghasut tindakan untuk melakukan sebuah alternatif solusi. Dengan kata lain, pengelompokan dilakukan sesuai dengan persepsi masyarakat untuk membuat mereka merasa dirugikan sehingga memberikan dorongan untuk mengambil sebuah tindakan dan melakukan perubahan.

Terakhir, pengakuan yang diusulkan oleh lembaga sosiologis, menunjukkan bahwa praktik-praktik inovatif dapat diadopsi dan dipertahankan karena mereka memvalidasi organisasi atau instansi dalam cara yang berarti dalam budaya yang lebih luas dimana organisasi beroperasi.

Hipotesis menunjukkan bahwa ketika individu, struktural, dan kategori budaya selaras dan berkelanjutan, maka probabilitas

meningkatkan inovasi dapat diimplementasikan. Ketika kategori tidak sejajar dan/atau tidak didukung pada satu atau lebih dalam tingkat hierarki, maka probabilitas untuk melakukan inovasi menurun.

Inovasi yang berhasil menurut Mulgan dan Albury dalam Sangkala (2013: 6) adalah pembentukan dan implementasi dari proses, produk, jasa, dan metode baru yang dapat menghasilkan peningkatan yang signifikan terhadap efisiensi, efektivitas atau kualitas keluaran dalam penyampaian layanan. Definisi tersebut bila dikaitkan dengan sejumlah definisi para ahli lain dapat disimpulkan bahwa inovasi mengindikasikan sebuah proses yang memiliki ruang lingkup luas dan proses yang lama, sebagaimana juga diungkapkan Leadbetter dalam IdeA (2005) dalam Sangkala (2013: 6) bahwa proses inovasi memakan waktu lama, serta bersifat interaktif dan sosial dimana akan melibatkan banyak orang yang memiliki bakat, keahlian dan sumber daya yang berbeda secara bersama sama.

Kemudian ditambahkan oleh IdeA menjadi 5 tipe inovasi dalam Sangkala (2013: 6). Kelima tipe menurut Baker dan IdeA adalah inovasi yang terkait dengan:

1. strategi/kebijakan misalnya misi, sasaran strategi dan pertimbangan baru;
2. kebijakan dan bentuk organisasi layanan/produk, misalnya perubahan fitur dan desain dari pelayanan/produk;

3. penyampaian layanan, misalnya perubahan/cara baru dalam penyampaian layanan atau berinteraksi klien;
4. proses, misalnya prosedur internal, kebijakan dan bentuk organisasi baru;
5. sistem interaksi, misalnya cara baru atau perbaikannya yang berbasis pengetahuan dalam berinteraksi dengan aktor lain serta perubahan dalam cara menjalankan pemerintahan.

Namun, perlu diketahui bahwa kemampuan inovasi lembaga bisnis maupun lembaga pemerintah tidak serta merta menjadikannya sebagai lembaga yang inovatif. Untuk itu, Terziovski dalam Asropi (2008: 253) mengemukakan agar organisasi menjadi inovatif maka kemampuan inovasinya harus diletakkan pada tiga domain yang meliputi: sustainable development, e-government, dan new product development.

#### **II.4. Masyarakat Hukum Adat**

Masyarakat hukum adat disebut dengan istilah masyarakat tradisional atau the indigenous people, dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan lebih populer disebut dengan istilah masyarakat adat. Beberapa pakar hukum membedakan istilah masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Perbedaan itu ada yang melihatnya bahwa masyarakat hukum adat merupakan terjemahan dari istilah *adatrechtsgemeenschap* sedangkan masyarakat adat dari kata indigenous people (Samosir, 2013:69).

Istilah masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik akademis. Sedangkan istilah masyarakat adat adalah istilah yang lazim diungkapkan dalam bahasa sehari-hari oleh kalangan non-hukum yang mengacu pada sejumlah kesepakatan internasional (Taqwaddin, 2010:36).

Masyarakat adat disamakan artinya dengan pengertian masyarakat hukum adat, sebagaimana lazimnya ditemukan dalam peraturan perundang undangan. Secara faktual setiap provinsi di Indonesia terdapat kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat dengan karakteristiknya masing-masing yang telah ada ratusan tahun yang lalu. Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, yang bertingkah laku sebagai kesatuan, menetap disuatu daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, memiliki hukum adat masing-masing dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang berwujud ataupun tidak berwujud serta menguasai sumberdaya alam dalam jangkauannya.

Konsep masyarakat hukum adat untuk pertama kali diperkenalkan oleh Cornelius van Vollenhoven. Ter Haar sebagai murid dari Cornelius van Vollenhoven mengeksplor lebih mendalam tentang masyarakat hukum adat. Ter Haar memberikan pengertian sebagai berikut, masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya (Alting, 2010:10).

Bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat itu, para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat teritorial dan genealogis. Menurut pengertian yang dikemukakan para ahli hukum di zaman Hindia Belanda, yang dimaksud dengan masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang teritorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, baik dalam kaitan duniawi sebagai tempat kehidupan maupun dalam kaitan rohani sebagai tempat pemujaan terhadap roh-roh leluhur. Sedangkan, masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat genealogis adalah

suatu kesatuan masyarakat yang teratur, dimana para anggotanya terikat pada suatu garis keturunan yang sama dari satu leluhur, baik secara tidak langsung karena pertalian perkawinan atau pertalian adat (Hadikusuma, 2003:108).

Definisi lain tentang masyarakat adat juga dikemukakan oleh Maria Rita Ruwiasuti, bahwa masyarakat adalah kelompok masyarakat yang leluhurnya merupakan orang-orang pemula di tempat itu, yang hubungannya dengan sumber-sumber agraria diatur oleh hukum adat setempat. Dalam kesadaran mereka, sumber-sumber agraria selain merupakan sumber ekonomi, juga adalah perpangkalan budaya. Artinya, kalau sumber-sumber tersebut lenyap (atau berpindah penguasaan kepada kelompok lain), maka yang ikut lenyap bukan saja kekuatan ekonomi mereka, melainkan juga identitas kultural (Ruwiasuti, 2000:177).

Menurut F.D. Hollenmann dalam buku *De Commune Trek in bet Indonesische Rechtsleven*, mengatakan adanya 4 (empat) sifat umum dari masyarakat adat, yaitu *magis religious, communal, concrete dan contain*. Hal ini terungkap dalam uraian singkat sebagai berikut:

- 1) Sifat *Magis Religius* diartikan sebagai hukum adat pada dasarnya berkaitan dengan persoalan magis dan spiritualisme (kepercayaan terhadap hal-hal gaib). Sebelum masyarakat bersentuhan dengan sistem hukum agama religiusitas ini diwujudkan dalam cara berpikir yang prologka, animism, dan kepercayaan pada alam ghaib yang menghuni suatu benda. Masyarakat harus menjaga keharmonisan

antara alam nyata dan alam batin (dunia gaib). Setelah masyarakat mengenal sistem hukum agama perasaan religious diwujudkan dalam bentuk kepercayaan kepada Tuhan. Masyarakat percaya bahwa setiap perbuatan apapun bentuknya akan selalu mendapat imbalan dan hukuman Tuhan sesuai dengan derajat perubahan.

- 2) Sifat *Communal* asas komunal dalam hukum adat berarti mendahulukan kepentingan sendiri dengan masyarakat memiliki asumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan. Diyakini bahwa kepentingan individu harus sewajarnya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakat.
- 3) Sifat *Concrete* diartikan sebagai corak yang serba jelas atau nyata menunjukkan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.
- 4) Sifat *Contan* mengandung arti sebagai kesertamertaan terutama dalam pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu dengan kontra prestasi yang diberikan secara serta merta/seketika.

H.M Koesnoe (2000:34) menyatakan bahwa masyarakat adat hendaknya memperhatikan hal-hal yang menjadi pertanyaan yang jawabannya akan menjadi kriteria ada atau tidaknya masyarakat hukum adat sebagai berikut:

- 1) Apakah dalam territory yang bersangkutan ada kelompok yang merupakan satu kesatuan yang terorganisir
- 2) Sebagai kelompok yang demikian apakah organisasinya itu diurus oleh pengurus yang ditaati oleh para anggotanya.
- 3) Sejak kapanakah kelompok itu ada dalam lingkungan tanah yang bersangkutan seperti sudah berapa generasi.
- 4) Apakah kelompok itu mengakui suatu tradisi yang hegemony dalam kehidupannya sehingga kelompok itu dapat dikatakan sebagai satu persekutuan hukum.
- 5) Bagaimana menurut tradisinya asal-usul kelompok itu sehingga merupakan satu kesatuan dalam lingkungan tanahnya.

Ditinjau dari latar belakang sejarah, masyarakat hukum adat di kepulauan Indonesia mempunyai latar belakang sejarah serta kebudayaan yang sudah sangat tua dan jauh lebih tua dari terbentuknya kerajaan ataupun negara. Secara historis, warga masyarakat hukum adat di Indonesia serta etnik yang melingkupinya, sesungguhnya merupakan imigran dari kawasan lainnya di Asia Tenggara. Secara kultural mereka termasuk dalam kawasan budaya Austronesia, yaitu budaya petani sawah, dengan tatanan masyarakat serta hak kepemilikan yang ditata secara kolektif, khususnya hak kepemilikan atas tanah ulayat. Dalam kehidupan politik, beberapa etnik berhasil mendominasi etnis lain beserta wilayahnya, dan membentuk kerajaan-kerajaan tradisional, baik yang berukuran lokal maupun berukuran regional (Bahar ,2005:66-77).



Masyarakat Hukum adat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia, keberadaannya tidak dapat dipungkiri sejak dahulu hingga saat ini. Ada beragam istilah yang digunakan, bahkan dalam peraturan perundang-undangan pun digunakan berbagai istilah untuk merujuk sesuatu yang sama atau yang hampir sama itu. Mulai dari istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat, kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terpencil, masyarakat adat yang terpencil, sampai pada istilah desa atau nama lainnya.

Selanjutnya dalam Penjelasan Bab VI UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) dinyatakan bahwa dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Persekutuan hukum adat di Aceh disebut dengan gampong. Daerah-daerah ini mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut (Haar , 1960:17).

Keberadaan wilayah masyarakat hukum adat di Indonesia dinyatakan dalam beberapa pustaka antara lain: Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh van Vollenhoven yang dilakukan antara tahun 1906 sampai dengan tahun 1918. Dalam karyanya *Adatrecht van*

Nederlandsch-Indie, van Vollenhoven menyimpulkan bahwa di wilayah nusantara terdapat 19 wilayah hukum adat (Muhammad, 1961:89-91). Saatfroedin Bahar memberikan kriteria masyarakat hukum adat sebagai berikut:

- 1) Kriteria Objektif.
  - a) Merupakan komunitas antropologis, yang sedikit banyak bersifat homogeny.
  - b) Mendiami dan mempunyai keterkaitan sejarah.
  - c) Adanya suatu identitas dan budaya yang khas.
  - d) Tidak mempunyai posisi domain dalam struktur.
- 2) Kriteria Subjektif
  - a) Identifikasi diri (*self identification*)
  - b) Dipandang oleh pihak lain diluar komunitas antropologis sebagai suatu komunitas yang terpisah

## **II.5. Gambaran Umum PERDA No 9 Tahun 2015**

Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Bulukumba Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pengukuhan, Pengakuan hak, dan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang, adalah jawaban penantian panjang akan pengakuan dari Negara akhirnya lahir. PERDA Nomor 9 Tahun 2015 kemudian lahir dengan putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi juga melalui proses yang berbeda berliku dan memakan waktu lebih dari 2 tahun dengan sedikit perdebatan dan review pembahasan dalam. Upaya pembentukan produk hukum partisipatif kemudian dinilai sangat efektif

penting dalam rangka menghasilkan produk hukum yang tepat tentang subjek hukum yang ingin dicapai.

Bentuk partisipatif ini kemudian dilihat dari keterlibatan berbagai sektor dalam proses persiapan sampai dengan berlakunya peraturan ini. Pada bulan Juni 2013 pemerintah daerah Bulukumba mengumumkan telah membentuk tim gabungan untuk menyusun PERDA, tim tersebut terdiri dari beberapa instansi pemerintah daerah termasuk perwakilan AMAN dan beberapa LSM dan lembaga lokal dan nasional yang berfungsi sebagai ahli hukum dan perwakilan masyarakat adat Ammatoa Kajang.

Istilah peran atau role dalam bahasa Inggris disebut role, artinya keterlibatan atau keterlibatan partisipasi aktif dalam proses pencapaian tujuan pribadi atau kelompok yang terorganisir dan berdasarkan kemampuan dan kemauan yang memadai, berpartisipasi dalam mewujudkan tujuan dengan rasa tanggung jawab yang dijiwai rasa memiliki atau kesadaran dalam melakukan kegiatan.

Perlindungan hak-hak masyarakat adat Kajang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bulukumba diatur melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015. Pengakuan hak MHA yang dimaksud adalah pernyataan tertulis atas keberadaan MHA Ammatoa Kajang beserta hak-haknya yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

1. Asas PERDA No 9 Tahun 2015

- a. partisipasi;
- b. keadilan;

- c. transparansi;
- d. kesetaraan;
- e. kepentingan umum;
- f. keselarasan; dan
- g. keberlanjutan lingkungan.

2. Asas PERDA No 9 Tahun 2015

- a. menjamin dan memastikan terlaksananya penghormatan oleh semua pihak terhadap keberadaan MHA Ammatoa Kajang dan hak-haknya yang telah diakui dan dilindungi secara hukum;
- b. menyediakan dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan layanan dalam rangka pemenuhan hak MHA Ammatoa Kajang;
- c. memberikan kepastian hukum bagi hak MHA Ammatoa Kajang, agar dapat hidup aman, tumbuh dan berkembang sebagai kelompok masyarakat sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya serta terlindungi dari tindakan diskriminasi;
- d. memberikan perlindungan terhadap hak MHA Ammatoa Kajang di Kabupaten Bulukumba dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; dan
- e. memberikan kepastian terlaksananya tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Bulukumba di bidang penghormatan, pemenuhan, perlindungan, dan pemberdayaan MHA Ammatoa Kajang dan hak-haknya.

### 3. Ruang Lingkup PERDA No 9 Tahun 2015

- a. . kedudukan;
- b. hak;
- c. kelembagaan;
- d. wilayah adat;
- e. penanganan sengketa eksternal; dan
- f. tugas dan kewenangan.

### 4. Subjek Hukum

MHA Ammatoa Kajang berkedudukan sebagai subjek hukum yang memiliki hak yang melekat dan bersifat asal-usul. Dalam kedudukannya sebagai subjek hukum, MHA Ammatoa Kajang berhak untuk:

- a. mengatur kehidupan bersama di antara sesama warga MHA Ammatoa Kajang dengan lingkungannya;
- b. mengurus kehidupan bersama masyarakat adat berdasarkan hukum adat yang diselenggarakan oleh lembaga adat;
- c. mengelola dan mendistribusikan sumber daya diantara warga masyarakat adat dengan memperhatikan keseimbangan fungsi dan menjamin kesetaraan bagi penerima manfaat; dan
- d. menyelenggarakan kebiasaan yang khas, spiritualitas, tradisi-tradisi, dan sistem peradilan adat.

## II.5. Penelitian Terdahulu

Untuk lebih jelasnya penulis dapat menunjukkan hal-hal yang menjadi referensi dalam pembuatan tesis ini sebagai penunjang untuk lebih berkualitas adapun penelitian terdahulu terkait dengan penelitian ini yakni, diantaranya adalah sebagai berikut:

No	Nama/ Tahun	Hasil Terdahulu	Tesis	Relevansi	Perbedaan
1	Anjas Tenri Datu (2020)	Hasil penelitian terdahulu menjelaskan perlindungan hak masyarakat adat Ammatoa memiliki pengaruh sebesar 12,6% terhadap kesejahteraan masyarakat, yang didukung karena adanya kerja sama dan hubungan yang baik antara pemerintah dengan	Hasil penelitian ini menunjukkan: Faktor individu, faktor struktur dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba, secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi	Masing-masing meneliti tentang PERDA No. 9 Tahun 2015	Penelitian yang dilakukan oleh Anjas Tenri Datu menggunakan teori Brudeseth tentang Kesejahteraan Masyarakat yaitu kesejahteraan materi, kesejahteraan bermasyarakat dan keamanan, sedangkan penelitian ini menggunakan teori inovasi implementasi dari Steelman

		<p>masyarakat hukum adat, dan masyarakat diluar kawasan adat dengan masyarakat hukum adat. Begitupun sebaliknya, apabila tidak terjalin hubungan yang baik maka kebijakan ini tidak akan bisa berjalan dengan maksimal untuk diterapkan di kawasan adat Ammatoa.</p>	<p>implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang pengukuhan, pengakuan hak dan perlindungan hak masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang</p>		<p>yang memiliki tiga indikator yaitu individu, struktur dan kultur.</p>
2	Imran K (2020)	<p>Hasil penelitian terdahulu menjelaskan dengan kesadaran masyarakat akan fungsi hutan, masyarakat</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan: Faktor individu, faktor struktur dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat</p>	<p>Masing-masing meneliti tentang PERDA No. 9 Tahun 2015</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Imran K meneliti tentang pemebrdayaan hutan adat Ammatoa kajang melalui PERDA</p>

		<p>hukum adat Ammatoa akan senantiasa menjaga kelestarian hutan. Jika tidak, mereka sendiri yang akan merasakan akibatnya. Akan terjadi kekeringan dan gagal panen, serta tidak dapat menjalankan aktivitas lainnya yang selalu dibahasakan oleh mereka "kehidupan akan hancur" dalam Pasang ri Kajang sebuah aturan yang sampai saat ini masih eksis. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi</p>	<p>Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba, secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang pengukuhan, pengakuan hak dan perlindungan hak masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang</p>		<p>No 9 Tahun 2015 dan atauran adat (<i>passang</i>), sedangkan penelitian ini meneliti Inovasi Implementasi PERDA No 9 Tahun 2015 mengenai pembangunan POSYANDU di kawsan adat Ammatoa Kajang dan perekaman E-KTP.</p>
--	--	--	---	--	---



		<p>No.35/PUU-X/2012 oleh Pemerintah Daerah dan Instansi. terkait beserta DPRD di Kabupaten Bulukumba dan Masyarakat hukum adat Ammatoa, bersama-sama merancang Peraturan Daerah Pengakuan Masyarakat Hukum adat untuk melindungi Eksistensi hak-hak masyarakat.</p>			
3	<p>Arrofiqul Ya'la. (2020)</p>	<p>Hasil penelitian terdahulu menunjukan bahwa disposisi implementor dimana</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan: Faktor individu, faktor struktur dan faktor kultur dalam inovasi</p>	<p>Masing-masing meneliti tentang PERDA No. 9</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Arrofiqul Yala meneliti tentang implementasi kebijakan</p>

		<p>pemerintah Kabupaten Bulukumba selaku agen pelaksana selalu berupaya hadir dalam setiap permasalahan yang menyangkut keseluruhan perlindungan hak-hak adat. Selain itu pemerintah benar-benar melakukan pengkajian yang mendalam serta mendukung sepenuhnya kebijakan terkait perlindungan hak-hak masyarakat adat.</p>	<p>implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba, secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang pengukuhan, pengakuan hak dan perlindungan hak masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang.</p>	<p>Tahun 2015</p>	<p>perlindungan hak masyarakat adat Kajang di Kabupaten Bulukumba secara umum, sedangkan penelitian ini menjelaskan secara khusus inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 mengenai pembangunan POSYANDU di kawasan adat Ammatoa dan perekaman E-KTP.</p>
4	<p>Andi Hartati Malkab</p>	<p>Hasil penelitian terdahulu menunjukkan</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan: Faktor individu,</p>	<p>Masing-masing meneliti</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Andi Hartati</p>

	(2019)	<p>bahwa Peran AMAN Sulawesi Selatan dalam proses lahirnya PERDA Pengakuan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang terlihat secaranyata dengan tergabungnya AMAN dalam tim gugus tugas yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Bulukumba. Dalam tim gugus tugas AMAN bertugas sebagai penyusun kerangka hukum sesuai dengan kesepakatan tim</p>	<p>faktor struktur dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba, secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang pengukuhan, pengakuan hak dan perlindungan hak masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang.</p>	<p>tentang PERDA No. 9 Tahun 2015</p>	<p>Mulkab mengungkapkan bagaimana proses lahirnya PERDA no. 9 Tahun 2015 yang juga menjelaskan peran organisasi Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dalam perumusan PERDA tersebut, sedangkan penelitian ini meneliti tentang inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015.</p>
--	--------	---	--	---------------------------------------	--

		<p>gugus tugas, tugas yang dimaksud berkaitan dengan Naska Akademik dan Draf Perda. Perumusan Peraturan Daerah tentang perlindungan dan penguatan masyarakat hukum adat Ammatoa Kajang adalah sebuah contoh proses pembuatan hukum partisipatif, yang merupakan gambaran bentuk baru dari pembuatan peraturan hukum di Indonesia.</p>			
--	--	---	--	--	--

5	Andi Massoe- ang Abdillah	hasil penelitian imendapatkan empat kesimpulan antara lain: pertama masyarakat hukum adat kajang sudah memenuhi syarat berdasarkan undang-undang No.41 tahun 1999 pasal 67 untuk diakui sebagai masyarakat hukum adat, yang kedua Kendala dalam proses pengukuhan masyarakat hukum adat kajang kabupaten	Hasil penelitian ini menunjukkan: Faktor individu, faktor struktur dan faktor kultur dalam inovasi implementasi hukum adat Ammatoa pada masyarakat Kajang di Kabupaten Bulukumba, secara keseluruhan telah berjalan dengan baik sehingga dapat menunjang proses inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang pengukuhan, pengakuan hak dan perlindungan hak masyarakat	Masing- masing meneliti tentang PERDA No. 9 Tahun 2015	Penlitian yang dilakukan oleh Andi Massoe- ang Abdillah meneliti analisis kebijakan keputusan Mahkama Konstitusi yang diimplementasik an Pemerintah Daerah, sedangkan penelitian ini menjelaskan secara khusus inovsi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 mengenai pembangunan POSYANDU di kawasan adat Ammatoa dan perekaman E- KTP.
---	------------------------------------	--	---	---	---

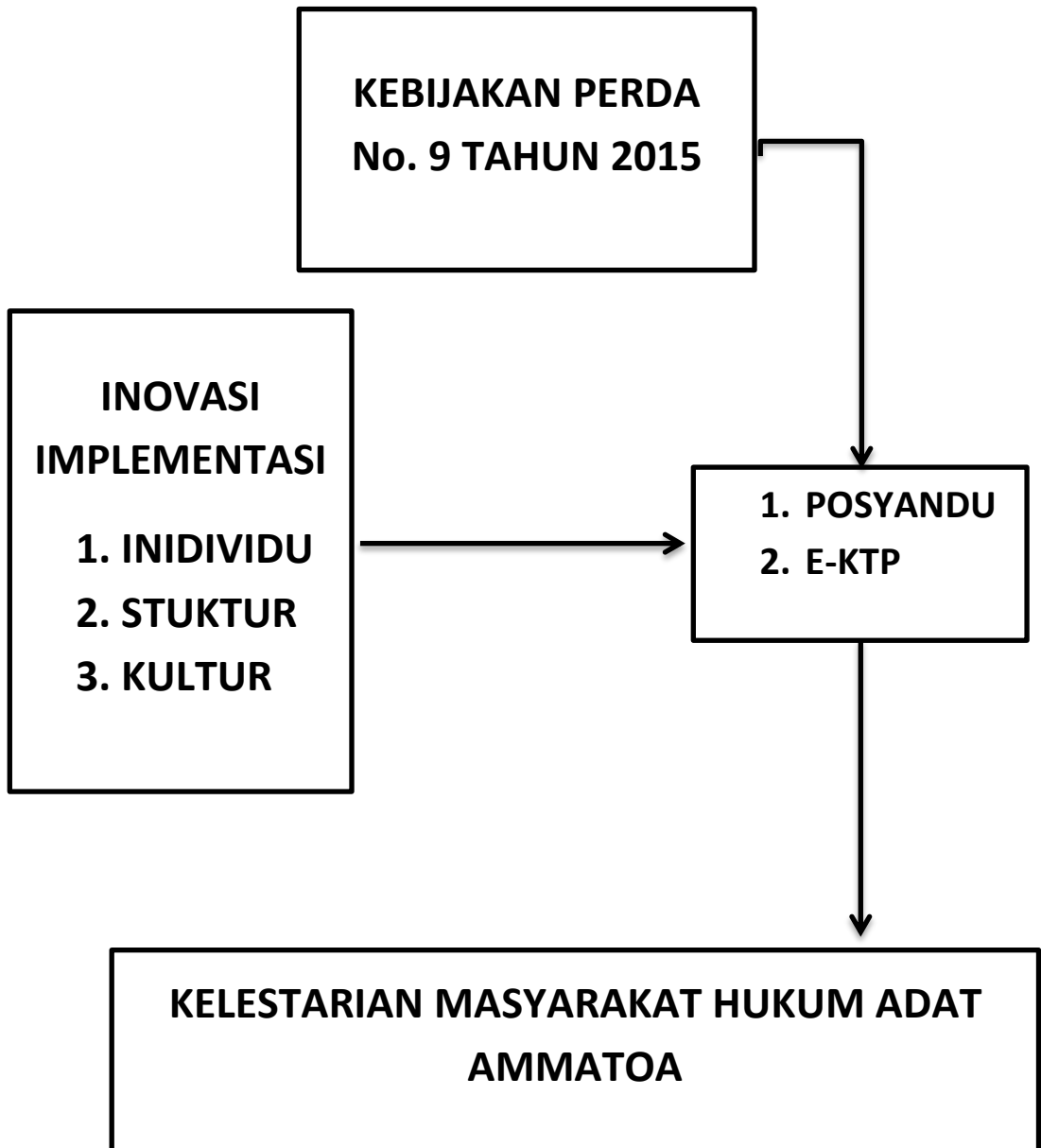
		<p>Bulukumba yaitu penetapan wilayah hukum adat Kajang, yang ketiga Stekholder menyadari dibutuhkannya kesepakatan bersama antar semua pihak utamanya masyarakat hukum adat untuk terus menjaga dan melestarikan hutannya, disisi lain stekholder mengharapkan pemerintah tetap sebagai pengendali dan pengontrol masyarakat hukum adat dalam</p>	<p>hukum adat Ammatoa Kajang.</p>		
--	--	---	-----------------------------------	--	--

		<p>pengelolaan sumberdaya hutannya. dan yang keempat Bentuk kebijakan yang dibutuhkan yaitu dibutuhkan kebijakan yang berkerjasama pemerintah dengan adat dan dibutuhkan kebijakan yang proporsional sesuai dengan permasalahan yang terjadi serta dibutuhkan kebijakan teknis yang dapat mengatur pengelolaan dan penguasaan sumberdaya hutan oleh masyarakat hukum adat.</p>			
--	--	--	--	--	--

Perbedaan yang paling mendasar pada penelitian ini dengan penelitian yang di atas yaitu penjabaran mengenai inovasi implementasi PERDA No. 9 Tahun 2015 tentang Pengukuhan, Pengakuan Hak dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang, terkhususnya dalam membahas mengenai perekaman E-KTP pada masyarakat adat yang dimana masyarakat adat telah diberikan kebebasan pada saat perekaman E-KTP untuk menggunakan *passapu* dan juga pembangunan POSYANDU di kawasan adat yang telah diterima masyarakat adat karena pembangunan POSYANDU telah sesuai dengan aturan adat Ammatoa Kajang.



## II.6. Kerangka Pikir



Gambar II.2

(Skema Pikir)