

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT
DI KABUPATEN SIAK
(Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah
Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)**

**Oleh :
AGUSTINA
187321006**

TESIS

**Untuk memenuhi salah satu syarat
Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Pemerintahan
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU PEMERINTAHAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020**





LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis yang berjudul :

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT DI KABUPATEN SIAK

(Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah
Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)

Oleh :

Nama : AGUSTINA
NPM : 187321006
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk disidangkan.

Telah diperiksa dan disetujui

Oleh Dosen Pembimbing untuk diujikan

Pembimbing I

Tanggal.....11 AGUST 2020.....

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

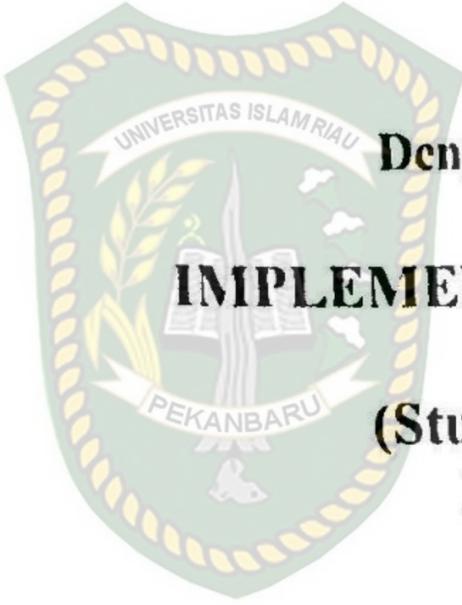
Pembimbing II

Tanggal.....6-08-2020.....

Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si.

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam Riau

Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A.



LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis yang berjudul :

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT DI KABUPATEN SIAK

(Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah
Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)

Oleh :

Nama : AGUSTINA
NPM : 187321006
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk disidangkan.

Telah diperiksa dan disetujui

Oleh Dosen Pembimbing untuk diujikan

Pembimbing I

Tanggal.....

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Pembimbing II

Tanggal..9-9-2020.....

Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Islam Riau

Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A.



**UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**Nama
NPM
Kekhususan
Judul Tesis**

**: AGUSTINA
: 187321006
: Magister Ilmu Pemerintahan
: Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di
Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Addat
Kampung Tengah Kecamatan Mempura
Kabupaten Siak).**

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana,
Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau.

**Hari : Selasa
Tanggal : 01 September 2020
Pukul : 09.00 – 10.00 Wib**

**Dan dinyatakan LULUS
PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua


Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si.

Sekretaris


Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si.

Anggota I


Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.Si.

Anggota II


Dr. Ranggi Ade Febrian, S.IP., M.Si.

**Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Universitas Islam Riau**


Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum.



UNIVERSITAS ISLAM RIAU PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28281 Riau
Telp. (+62) (761) 67 1717 - 70 17726 Fax. (+62) (761) 67 1717

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumen ini adalah Arsip Milik :

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU NOMOR 552/KPTS/PPs UIR/2019 TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU PEMERINTAHAN

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

imbang

1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS - UIR
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau

ingat

1. Undang - Undang Nomor : 20 Tahun 2003
2. Peraturan Pemerintah Nomor : 60 Tahun 1999
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia :
 - a. Nomor : 85/M/1999
 - b. Nomor : 102/M/2001
 - c. Nomor : 228/M/2001
4. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional R.I. :
 - a. Nomor : 232/U/2000
 - b. Nomor : 234/U/2000
 - c. Nomor : 176/O/2001
5. Surat Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Depdiknas R.I. :
 - a. Nomor : 2283/D/T/2003 Jo. Nomor : 5020/D/T/2010
 - b. Nomor : 681/D/T/2004 Jo. Nomor : 5021/D/T/2010
 - c. Nomor : 156/D/T/2007
 - d. Nomor : 2/Dikti/Kep/1991
 - e. Nomor : 490/D/T/2007 Jo. Nomor : 5150/D/T/2011
 - f. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 5019/D/T/2010
 - g. Nomor : 4009/D/T/2007 Jo. Nomor : 7322/D/T/K-X 2012
6. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2013
7. SK. Dewan Pimpinan YLPI Daerah Riau :
 - a. Nomor : 007/Kep D/YLPI-II/1993
 - b. Nomor : 135/Kep A/YLPI-VII/2005
8. SK. Rektor Universitas Islam Riau Nomor : 129/UIR/KPTS/2008

MEMUTUSKAN

Menetapkan

1. Menunjuk :
 - a. Nama : Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si. sebagai Pembimbing I
 - b. Nama : Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si. sebagai Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : AGUSTINA
N P M : 18 732 1006
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Judul Tesis : "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT DI KABUPATEN SIAK (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)."

2. Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan dalam penulisan tesis
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

KUTIPAN Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan

DITETAPKAN DI PEKANBARU
TANGGAL 02 September 2019



Tembusan : Disampaikan kepada
1. Yth. Bapak Kepala Wilayah X di Padang
2. Yth. Bapak Rektor Universitas Islam Riau di Pekanbaru
3. Yth. Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS UIR di Pekanbaru
4. Yth. Sdr. Kepala Biro Hubungan UIR di Pekanbaru
5. Penanggung D. SA. BIMBINGAN doc. Lenky



UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : AGUSTINA
NPM : 187321006
Jurusan : Ilmu Pemerintahan
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. _____ Karya tulis saya dalam bentuk Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Islam Riau maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. _____ Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. _____ Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali berupa kutipan dengan menyebutkan nama pengarang secara jelas dan dicantumkan di dalam daftar pustaka.
4. _____ Pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dengan sebenar – benarnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dari apa yang saya nyatakan diatas (poin 1-3), maka saya bersedia menerima sanksi berupa pembatalan nilai ujian tesis dan/atau pencabutan gelar akademik magister dan sanksi lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.

Pekanbaru, 11 Agustus 2020
Pelaku Pernyataan,



AGUSTINA



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PERPUSTAKAAN

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 057/A-UIR/5-PSTK/PPs/2020

Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

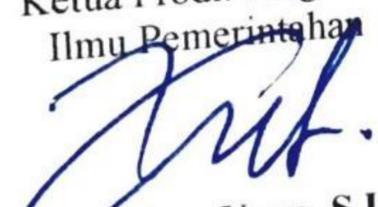
Nama : Agustina
NPM : 187321006
Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 14 Agustus 2020 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Surat keterangan ini digunakan untuk syarat ujian tesis dan pengurusan surat keterangan bebas pustaka.

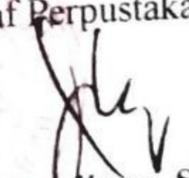
Mengetahui

Ketua Prodi. Magister
Ilmu Pemerintahan


Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.Ip., M.A.

Pekanbaru, 14 Agustus 2020

Staf Perpustakaan


Sumardiono, SIP

Lampiran:
- *Turnitin Originality Report*



Turnitin Originality Report

IMPLEMENTAS KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT DI KABUPATEN SIAK (Studi
Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)
Agustina Agustina



From Field: Ilmu Pemerintahan (Tesis 2)

- Processed on 14-Aug-2020 19:38 +08
- ID: 1369524873
- Word Count: 25490

Similarity Index

50%

Similarity by Source

Internet Sources

28%

Publications

7%

Student Papers

20%

sources:

- 1 3% match (Internet from 11-Sep-2017)
<https://media.neliti.com/media/publications/120753-ID-revitalisasi-kelembagaan-kampung-adat-te.pdf>
- 2 2% match (Internet from 20-Jan-2019)
<http://www.aman.or.id/wp-content/uploads/2018/05/PERATURAN-DAERAH-KABUPATEN-SIAK-NOMOR-2-TAHUN-2015-TENTANG-PENETAPAN-KAMPUNG-ADAT-DI-KABUPATEN-SIAK.pdf>
- 3 2% match (Internet from 21-Oct-2019)
<https://konsultasikripsi.com/category/ilmu-pemerintahan/>
- 4 2% match (Internet from 15-Mar-2020)
<https://www.jogloabang.com/book/export/html/303>
- 5 2% match (Internet from 21-Apr-2020)
http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/1590/5/141801060_file%205.pdf
- 6 1% match (Internet from 07-Nov-2017)
<https://media.neliti.com/media/publications/147042-ID-implementasi-kebijakan-hak-hak-masyarakat.pdf>
- 7 1% match (student papers from 26-Jul-2020)
Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya on 2020-07-26
- 8 1% match (Internet from 20-Jul-2019)
http://bappeda.siakkab.go.id/downloads/profil_kabupaten_siak.pdf
- 9 1% match (Internet from 09-Jul-2019)
<http://repository.unpas.ac.id/8078/2/G%20BAB%202.pdf>
- 10 1% match (Internet from 05-Jan-2019)
<http://bibli-arnalis.blogspot.com.blogspot.com/2019/>
- 11 1% match (student papers from 16-Apr-2020)
Submitted to Sultan Agung Islamic University on 2020-04-16
- 12 1% match (student papers from 27-Mar-2020)
Submitted to Southeast Community College on 2020-03-27
- 13 1% match (Internet from 19-Sep-2019)
<http://repository.ucc.ac.id/25522/4/04.%20BAB%201.pdf>
- 14 1% match (Internet from 06-Mar-2020)
<https://pubs.usgpo.gov/usk/usk0401-4281>
- 15 1% match (student papers from 09-Mar-2020)
Submitted to Southeast Community College on 2020-03-09
- 16 1% match (Internet from 16-Feb-2019)

LEMBAR PERSEMBAHAN

Yang utama dari segalanya...

Sembah sujud serta syukur kepada Allah SWT. Nikmat dan Kasih Sayang-Mu telah memberikanku kekuatan, membekaliku dengan ilmu serta kesabaran. Atas karunia serta kemudahan yang Engkau berikan akhirnya "Tesis" yang sederhana ini dapat terselesaikan

Sholawat dan salam selalu terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW.

Teristimewa kupersembahkan sebuah tulisan dari didikan kalian yang ku aplikasikan dengan ketikan hingga menjadi barisan tulisan dengan beribu kesatuan, berjuta makna kehidupan, tidak bermaksud yang lain hanya ucapan Terima Kasih kepada kedua Orang Tua, Suami dan Anak - Anak ku Tercinta yang tidak pernah henti mendoakan dan memberikan semangat dalam menyelesaikan Pendidikan Strata 2 ini. Terima Kasih atas dukungannya dan bantuannya.

Dan juga kepada Dosen pembimbing, yang tiada lelah mengingatkan untuk segera menyelesaikan Tesis ini dan Seluruh Dosen Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau yang telah banyak memberikan ilmunya kepada saya.

"Terima Kasih"

LEMBAR TUNJUK AJAR

apa tanda melayu jati
dari pada merajuk eloklah mati

apa tanda melayu jati,
sifat perajuk ia jauhi

apa tanda melayu budiman,
sifat merajuk ia haramkan

apa tanda melayu budiman,
dari pada merajuk biar tak makan,

apa tanda melayu beriman,

dari pada merajuk biar terhumban (effendy, 2004:335)



BIODATA

Nama : AGUSTINA

Tempat / Tanggal Lahir : Rokan Hilir, 26 Agustus 1969

Jenis Kelamin : Perempuan

Agama : Islam

Pekerjaan : ASN

Nama Orang Tua

- a. Ayah : H. Muhammad Ali Sukma
- b. Ibu : H. Marida, AB.

Riwayat Pendidikan

- a. SD : SDN 02 Sei Pakning
- b. SLTP : SMPN 1 Sei Pakning
- c. SLTA : SMAN 6 Pekanbaru
- d. D3 : APDN Pekanbaru
- e. S1 : IIP Jakarta

No Hp : 0812-7698-531

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN DESA ADAT DI
KABUPATEN SIAK
(Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan
Mempura Kabupaten Siak)**

ABSTRAK

Oleh

AGUSTINA

Kabupaten Siak merupakan salah satu wilayah yang hingga saat ini terus menjaga dan menerapkan nilai-nilai hukum Adat. Bagaimanapun juga hukum sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan. Hukum dan pemerintahan sama-sama bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengarahkan kehidupan masyarakat sesuai dengan idealisme hukum. Sehingga sebagai satu wilayah yang masih terus menjaga kelestarian hukum Adat, siak juga memiliki sistem pemerintahan adat yang sudah dikenal lama oleh masyarakat, sebagai contoh di Kabupaten Siak yang memiliki sistem pemerintahan kampung yang dipimpin oleh datuk penghulu (adat) yang masih eksis hingga saat ini. Adanya sistem pemerintahan kampung memberikan suasana yang berbeda pada tataran sistem pemerintahan desa di Kabupaten Siak, yang mana tidak terjadi sebagaimana pada daerah-daerah yang lain di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak). Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu survey deskriptif dengan metode kualitatif. Informan dalam penelitian ini berjumlah 10 orang dengan Kepala Kampung sebagai *key informan*. Teknik pengumpulan data dengan wawancara serta analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Bahwa Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak) belum maksimal dan perlu ditingkatkan lagi terutama dalam standar dan sasaran kebijakan, hal ini dibebakan belum adanya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur pemerintahan kampung adat serta masih rendahnya partisipasi dari masyarakat setempat terkait penerapan kampung adat.

Kata Kunci : Implementasi, Kebijakan, Desa, Adat.

**POLICY IMPLEMENTATION OF ADAT VILLAGE DETERMINATION IN
SIAK DISTRICT**

**(Study in the Traditional Village of Kampung Tengah, Mempura District, Siak
Regency)**

ABSTRACT

By

AGUSTINA

Siak Regency is one of the areas that until now continues to maintain and apply the values of customary law. After all, law is closely related to the government system. Law and government both aim to integrate and direct people's lives in accordance with legal idealism. So that as an area that still maintains the preservation of customary law, Siak also has a traditional government system that has been known for a long time by the community, for example in Siak Regency which has a village government system led by the pengulu (adat) datuk which still exists today. The existence of a village government system provides a different atmosphere at the level of the village government system in Siak Regency, which is not the case as in other regions in Indonesia. The purpose of this study was to determine the implementation of the Adat Village Designation Policy in Siak Regency (Study in Traditional Village of Middle Village, Mempura District, Siak Regency). The type of research used in this research is descriptive survey with qualitative methods. There were 10 informants in this study with the village head as the key informant. Data collection techniques by interview and data analysis on the site developed by Miles Huberman. This research concludes that the implementation of the Adat Village Determination Policy in Siak Regency (Study on Traditional Village in Central Village, Mempura District, Siak Regency) has not been optimal and needs to be improved, especially in policy standards and targets, this is because there is no legal umbrella in the form of a Provincial Regulation which regulating the governance of traditional villages and the low level of participation from the local community regarding the implementation of traditional villages.

Keywords: Implementation, Policy, Village, Custom.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, penulis merasa sangat bersyukur atas petunjuk dan penerangan yang telah diberikan Allah SWT, sehingga penulis dapat merampung penyelesaian Tesis ini yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)”**. Shalawat dan salam penulis kirimkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah memberikan suritauladan dan pengajaran, sehingga terbukalah berbagai hikmah ilmu pengetahuan yang bermanfaat bagi umat manusia hingga akhir zaman.

Tesis ini adalah salah satu syarat yang harus penulis tempuh dalam meraih gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Islam Riau, dimana penulis menekuni ilmu pengetahuan untuk menambah wawasan penulisan tentang administrasi.

Pada kesempatan yang baik ini, tidak lupa penulis menyampaikan terima kasih yang setulus – tulusnya baik secara langsung maupun tidak langsung atas segala dukungan, bantuan, bimbingan, pengarahan, nasehat, dan pemikiran dari berbagai pihak selama proses studi dan juga selama proses penyusunan Tesis ini.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar – besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Riau, Bapak Prof. Dr. H.Syafrinaldi, SH, MCL yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu di Pascasarjana Universitas Islam Riau.

2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A. selaku ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau.
4. Bapak Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si selaku dosen Pembimbing I yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis dan selalu mendukung, menyemangati serta mengingatkan penulis apabila lalai dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak Dr. Khairul Rahman, S.Sos, M.Si selaku dosen Pembimbing II, yang telah memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar dan meluangkan waktu, tenaga dan fikiran serta selalu memotivasi dan juga mengingatkan penulis untuk menyelesaikan Tesis ini serta menyelesaikan studi tepat waktu.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Islam Riau yang dalam hal ini tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang mana telah mendidik dan memberikan dorongan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
7. Seluruh staf, karyawan/ti Tata Usaha Pascasarjana Universitas Islam Riau dan serta Perpustakaan Pascasarjana dan Perpustakaan Universitas Islam Riau yang telah membantu penulis menyelesaikan administrasi mengenai surat menyurat dan keperluan penulis yang berhubungan dengan penyelesaian Tesis ini.

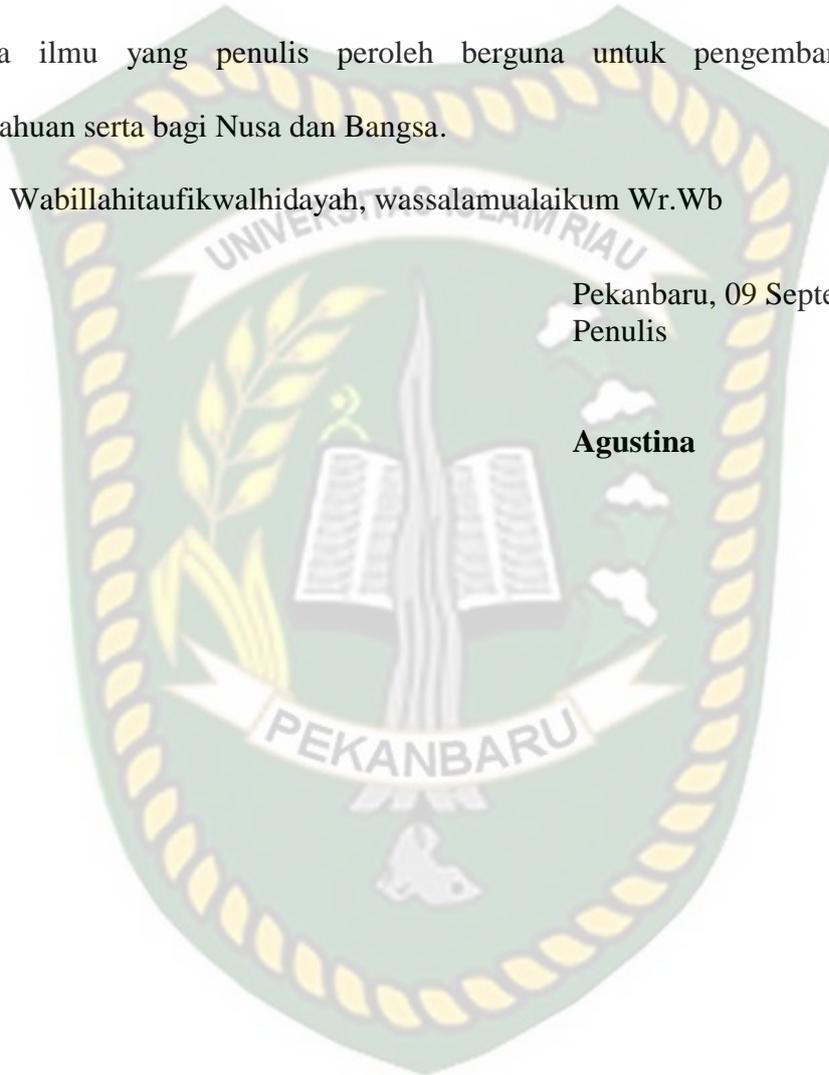
8. Keluarga tercinta yang selalu memberikan dukungan dan semangat dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini akan dapat bermanfaat dan semoga ilmu yang penulis peroleh berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta bagi Nusa dan Bangsa.

Wabillahitaufikwalhidayah, wassalamualaikum Wr.Wb

Pekanbaru, 09 September 2020
Penulis

Agustina



DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN TESIS	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
LEMBAR PERSEMBAHAN	v
LEMBAR TUNJUK AJAR.....	vi
BIODATA PENULIS	vii
ABSTRAK.....	viii
ABSTRACT.....	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	12
1.3. Rumusan Masalah.....	13
1.4. Batasan Masalah.....	14
1.5. Tujuan Penelitian.....	14
1.6. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN.....	17
2.1. Kajian Pustaka.....	17
2.1.1 Konsep Pemerintahan.....	17
2.1.2 Konsep Ilmu Pemerintahan.....	23
2.1.3 Konsep Pemerintah Daerah.....	27
2.1.4 Konsep Desa dan Pemerintahan Desa.....	30
2.1.5 Konsep Desa Adat.....	34
2.1.6 Konsep Adat Istiadat.....	38
2.1.7 Konsep Kebijakan.....	43
2.1.8 Konsep Implementasi Kebijakan.....	47
2.2. Penelitian Terdahulu	65
2.3. Kerangka Pemikiran.....	66
2.4. Konsep Operasional	70

2.5. Operasionalisasi Variabel.....	72
BAB III METODE PENELITIAN	74
3.1. Tipe Penelitian.....	74
3.2. Lokasi Penelitian.....	74
3.3. Informan Penelitian.....	75
3.4. Teknik Penarikan Informan.....	76
3.5. Jenis dan Sumber Data.....	77
3.6. Teknik Pengumpulan Data.....	77
3.7. Teknik Analisis Data.....	79
3.8. Jadwal dan Kegiatan Penelitian.....	81
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	83
4.1. Gambaran Umum Kabupaten Siak.....	83
4.2. Gambaran Umum Kecamatan Mempura.....	95
4.3. Kampung Adat Kampung Tengah Kabupaten Siak.....	97
4.4. Identitas Informan	100
4.5. Hasil Penelitian Tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak.....	103
4.6. Hambatan Dalam Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak	149
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	154
6.1. Kesimpulan.....	154
6.2. Saran.....	155
DAFTAR PUSTAKA	156

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
II.1 Penelitian Terdahulu.....	67
II.2 Operasionalisasi Variabel Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak	72
III.1 Jumlah Informan Penelitian Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kampung Siak	76
III.2 Tabel Jadwal Kegiatan Penelitian tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak	82
IV.1 Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Siak, 2019.....	88
IV.2 Penduduk, Distribusi Persentase Penduduk, Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan, 2019	94
IV.3 Jumlah Warga Menurut Jenis Kelamin dan Jumlah Keluarga di Kecamatan Mempura Tahun 2019	96
IV.4 Distribusi Jumlah Informan Menurut Jenis Kelamin	101
IV.5 Jumlah Informan Menurut Umur	102
IV.6 Jumlah Informan Menurut Tingkat Pendidikan	103

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
II.1	Kerangka Pikir Penelitian Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak	70
III.1	Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman	81
IV.1	Proses Penetapan Pemerintahan Desa/ Kampung Adat	106



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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

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

Dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 ditegaskan pula adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui dan dihormati keberadaannya oleh negara.¹ Adanya kesatuan masyarakat hukum adat itu terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan antara prinsip genealogis dan prinsip teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah

¹ Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2)

kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial.²

Masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan menurut dasar susunannya, yaitu yang berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan berdasarkan lingkungan daerah (teritorial)³. 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. Masyarakat atau persekutuan hukum yang bersifat genealogis adalah suatu kesatuan masyarakat teratur, dimana para anggotanya terikat pada suatu keturunan yang sama dan leluhur, baik secara langsung karena hubungan darah (keturunan) atau secara tidak langsung karena pertalian keturunan atau pertalian adat.

Adat sendiri dapat dipahami sebagai tradisi lokal (*local custom*) yang mengatur interaksi masyarakat. Dalam ensiklopedi disebutkan bahwa adat adalah “Kebiasaan” atau “Tradisi” masyarakat yang telah dilakukan berulang kali secara turun temurun. Kata “adat” disini lazim dipakai tanpa membedakan mana yang mempunyai sanksi seperti “Hukum Adat” dan mana yang tidak mempunyai sanksi seperti disebut adat saja.⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adat adalah aturan (perbuatan) yang lazim diturut atau dilakukan sejak dahulu kala; cara (kelakuan) yang sudah menjadi kebiasaan; wujud gagasan kebudayaan yang terdiri atas nilai-nilai budaya,

² Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

³ Soejono Soekanto. 2010. Hukum Adat Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, Hal 95

⁴ Ensiklopedi Islam, jilid 1 (Cet. 3, Jakarta : PT Ihtiar Baru Van Hoven, 1999) Hal. 21

norma, hukum dan aturan yang satu dengan yang lainnya berkaitan menjadi suatu sistem”.⁵

Menurut Hazairin dalam Danito Darwis menjelaskan bahwa hukum adat dalam kebulatannya mengenai semua hal ikhwal yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang dimaksud dengan masyarakat hukum adalah setiap kelompok manusia dari kalangan bangsa kita yang tunduk kepada kesatuan hukum yang berlaku.⁶

Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan I, II, III, dan IV, keduanya sama-sama disebut konsepsi tentang kesatuan masyarakat hukum adat diadopsikan ke dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, sedangkan istilah desa tidak disebut sama sekali melainkan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang tentang Desa Nomor 6 Tahun 2014. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “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”.⁷

Rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut kita dapat mengetahui:

1. Bahwa negara mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat memang sudah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia didirikan dan UUD 1945 disahkan;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat yang diakui itu haruslah terbukti masih hidup;

⁵ Depdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar: Jakarta, 2002, hal. 56

⁶ A.Soehardi, Pengantar Hukum Adat Indonesia, Bandung : S-Gravenhage,1954, hal. 45

⁷ Ibid Pasal 18B

3. Pengakuan itu dapat berubah dinamis mengikuti perkembangan masyarakat dalam arti perkembangan zaman di mana perasaan kemanusiaan dan tingkat peradaban tumbuh dan berkembang sedemikian rupa sehingga pengakuan atas keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu juga harus disesuaikan dengan kebutuhan menurut ruang dan waktunya yang dinamis itu;
4. Pengakuan itu juga tidak boleh bertentangan dengan prinsip dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya, di daerah perbatasan jangan sampai pengakuan ini dapat berdampak negatif kepada semangat persatuan bangsa dan integritas wilayah NKRI karena wilayah hukum adat yang bersangkutan melampaui batas wilayah hukum teritorial NKRI; dan
5. Bahwa syarat dan prosedur pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya itu harus diatur dengan undang-undang ataupun dalam undang-undang lain yang terkait.

Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat ini tentu saja tidak sama dengan wilayah hukum pemerintahan desa atau apalagi dengan pemerintahan kelurahan yang terdapat di kota-kota. Wilayah hukum kesatuan masyarakat hukum adat itu terdapat di daerah perkotaan ataupun di perdesaan, sehingga wilayah keduanya tidak dapat diidentikkan secara nasional, meskipun boleh jadi ada juga desa yang sekaligus merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat di beberapa daerah di Indonesia.

Perbedaan batas-batas wilayah administrasi pemerintahan dengan wilayah hukum adat tersebut tentunya dapat menyulitkan pembinaan keduanya di lapangan, sehingga perlu dipikirkan jalan keluarnya sehingga hal itu mencegah terjadinya sistem pembinaan yang tumpang tindih yang tidak efisien dan tidak terpadu. Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self government*) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat.

Daerah-daerah itu 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 yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut". Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberagaman karakteristik dan jenis Desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers*) ini untuk menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Kaitanya susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) yang menegaskan bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang”.⁸

Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia Melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.⁹

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman

⁸ UUD 1945 Pasal 18 ayat (7)

⁹ *Ibid*, Pasal 18B

dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Seiring dengan bergulirnya zaman Reformasi yang menuntut diberlakukan Otonomi Daerah dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,¹⁰ pemeritahan desa berwenang menetapkan peraturan desa dengan persetujuan bersama badan perwakilan desa. Dengan demikian, di desa, ditentukan ada peraturan desa yang diakui sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan resmi. Namum, peraturan desa cenderung bersifat sangat teknis karena biasanya sifatnya hanya menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam lingkungan kesatuan masyarakat hukum adat belum diatur mengenai produk hukum apa yang dapat dibuat dan diberlakukan untuk kepentingan bersama, kebutuhan akan pengaturan untuk kepentingan bersama sebagai hasil musyawarah dan mufakat para warga kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitasi dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya desa adat merupakan proses atau cara menggiatkan kembali potensi-potensi desa adat dalam rangka pelestarian kebudayaan.

¹⁰ *Ibid*, UU No. 6 Tahun 2014

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Kriteria desa adat diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dinyatakan Pasal 97 bahwa penetapan Desa Adat harus memenuhi syarat:¹²

1. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
3. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan diberikannya peluang tersebut, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Siak sebagai daerah yang berakar kuat pada Budaya Melayu sejak zaman kerajaan Siak ingin melestarikan kembali Budaya Melayu dalam hal pemerintahan desa adat di masa lalu yang pada saat ini mulai hilang akibat perkembangan zaman. Kabupaten Siak

¹¹ *Ibid*, UU No 6 Tahun 2014

¹² *Ibid*, Pasal 97

Provinsi Riau satu – satunya Kabupaten yang dengan cepat mengimplemen-
tasikannya, dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2015 tentang
Perubahan nama desa menjadi Kampung¹³, perubahan tersebut bertujuan untuk
melestarikan kembali nama kampung dimasa lalu dalam bahasa Melayu yang
pernah digunakan sebelum terbentuknya Kabupaten Siak. Selanjutnya Pemerintah
Kabupaten Siak juga menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2
Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak.¹⁴ Melalui
Peraturan Daerah ini ditetapkan pula 8 (delapan) desa yang kemudian diganti
menjadi Kampung Adat yang dipimpin oleh seorang “penghulu”, yaitu Kampung
Adat Lubuk Jering, Kampung Adat Kampung Tengah, Kampung Adat Asli Anak
Rawa Penyengat, Kampung Adat Sakai Minas, Kampung Adat Sakai Mandi
Angin, Kampung Adat Sakai Bekalar, dan Kampung Adat Sakai Libo Jaya.
Menurut Bupati Siak, nomenklatur ‘penghulu” ini pernah digunakan jauh sebelum
terbentuknya Kabupaten Siak.¹⁵

Kabupaten Siak merupakan salah satu wilayah yang hingga saat ini terus
menjaga dan menerapkan nilai-nilai hukum Adat. Bagaimanapun juga hukum
sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan. Hukum dan pemerintahan
sama-sama bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengarahkan kehidupan
masyarakat sesuai dengan idealisme hukum. Sehingga sebagai satu wilayah yang
masih terus menjaga kelestarian hukum Adat, siak juga memiliki sistem
pemerintahan adat yang sudah dikenal lama oleh masyarakat, sebagai contoh di
Kabupaten Siak yang memiliki sistem pemerintahan kampung yang dipimpin oleh

¹³ Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2015 tentang Perubahan nama desa menjadi Kampung

¹⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat

¹⁵ www.riauadani.com

datuk penghulu (adat) yang masih eksis hingga saat ini. Adanya sistem pemerintahan kampung memberikan suasana yang berbeda pada tataran sistem pemerintahan desa di Kabupaten Siak, yang mana tidak terjadi sebagaimana pada daerah-daerah yang lain di Indonesia.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 menegaskan bahwa Kampung Adat adalah susunan asli yang mempunyai hak asal usul berupa hak mengurus wilayah dan mengurus kehidupan masyarakat hukum adatnya.¹⁶. Adat adalah ketentuan dan aturan yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan sesamanya dalam segala aspek kehidupan (Pasal 1 angka 11). Sedangkan Pemerintahan Kampung Adat adalah penyelenggara urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 11).

Sedangkan pada pasal 2 ayat (1) pada Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 menjelaskan tujuan ditetapkannya Kampung Adat adalah untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini diakibatkan oleh semakin kompleksnya tata kehidupan dimasyarakat sebagai pengaruh urbanisasi penduduk dari daerah lain.

Sedangkan pada pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 menyebutkan bahwa memberikan peran dan fungsi kepada penghulu kampung adat dan tokoh adat untuk dapat mengayomi kehidupan masyarakat yang lebih optimal meliputi :

¹⁶ *Ibid*, Perda Kab. Siak Pasal 1

- a. Meningkatkan peran serta Pemerintahan Kampung Adat, lembaga masyarakat dan tokoh adat yang berorientasi kepada adat dan istiadat setempat dalam penyelenggaraan pemerintahan Kampung Adat.
- b. Meningkatkan peran tokoh adat terkait dengan kegiatan sosial kebudayaan dalam kehidupan masyarakat.
- c. Meningkatkan peran tokoh adat yang ditunjuk sebagai orang yang dituakan untuk lebih berperan aktif menghidupkan kembali adat istiadat di Kampung adat.
- d. Melestarikan adat istiadat yang hampir hilang yang diakibatkan oleh urbanisasi dari daerah lain, sehingga adat istiadat lokal dapat dihidupkan dan dikembangkan kembali.

Oleh karena telah dibentuk payung hukum di daerah dalam mengatur bentuk desa adat ini, maka secara tidak langsung pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Siak harus mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat agar eksistensi desa adat tersebut berjalan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan dan merupakan salah satu bentuk keistimewaan yang harus dijaga oleh masyarakat daerah itu sendiri. Apalagi dalam pembentukan desa adat ini tergolong masih baru dan tentu memerlukan keterampilan khusus dalam menata sistem pemerintahan desa adat agar sesuai dengan yang direncanakan untuk menciptakan sistem pemerintahan daerah yang telah diamanatkan oleh konstitusi yang terdapat dalam Pasal 18B UUD 1945.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung adat terdapat beberapa permasalahan yang muncul terkait dengan pelaksanaan pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak dalam

penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yaitu :

1. Adanya kekosongan regulasi di Tingkat Provinsi yang mengatur tentang Desa Adat sehingga pemerintah daerah di Kabupaten Siak belum bisa membuat regulasi lanjutan berupa Peraturan Bupati yang mengatur tentang Pelaksanaan Kampung Adat. Sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan Kampung Adat menimbulkan ketidakjelasan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Penghulu Kampung Adat.
2. Pelestarian adat istiadat belum bisa dilakukan secara maksimal, karena tokoh – tokoh adat, SDM Adat yang ada dikampung tidak ada lagi yang mengetahui sejarah secara detail.
3. Lembaga Adat Kampung atau majelis Kerapatan Adat belum melakukan penggalan adat istiadat, dan budaya secara maksimal dan juga melemahnya kelembagaan lokal oleh lembaga formal kampung adat sehingga tidak berfungsi dan hanya sebatas seremonial.
4. Banyaknya masyarakat pendatang dari daerah lain membuat norma, nilai – nilai adat istiadat, tradisi, budaya dan hukum adat Kampung menjadi hampir hilang atau punah serta kurangnya dukungan masyarakat dalam mengembangkan budaya adat dan istiadat di kampung tengah kecamatan Mempura Kabupaten Siak.
5. Masih lemahnya koordinasi yang dilakukan antar lembaga hukum adat dan pemerintahan kampung adat serta dalam pelaksanaan hukum adat masih terkendala terkait kesepakatan penerapan hukum adat sesuai adat istiadat

dengan penegakan hukum nasional yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum.

6. Pemerintah Kampung adat masih terkendala dalam penerapan hukum adat apakah juga berlaku bagi masyarakat pendatang atau tidak. Hukum adat serta adat istiadat yang mulai tergerus zaman dan sudah jarang dipakai oleh masyarakat. Serta tidak berfungsinya kelembagaan yang ada dalam melestarikan nilai – nilai tradisional yang ada di masyarakat.

Meskipun pembentukan Kampung Adat di Kabupaten Siak telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun belum optimal sehingga berdampak pada Pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak belum berjalan sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu, penulis tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Desa Adat yang sampai saat ini belum mendapat pengakuan dari pemerintah pusat dalam bentuk Tesis yang berjudul : **“Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak).**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan oleh penulis didapati beberapa masalah yang menjadi dasar penelitian ini yaitu :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Desa Adat sudah berjalan selama 4 tahun, namun sampai saat ini belum mendapat pengesahan dari pemerintah pusat. Padahal

dalam pembentukan desa Adat di Kabupaten Siak sudah sesuai dengan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia.

2. Belum tersedianya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi berikut peraturan pelaksanaannya terkait Kampung Adat di Kabupaten Siak.
3. Belum optimalnya sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak. Hal ini berdampak pada masih lemahnya pemahaman masyarakat terhadap substansi tentang desa adat sehingga efektivitas pelaksanaannya menjadi terhambat.

1.3. Rumusan Masalah

Dengan diidentifikasinya beberapa masalah yang menjadi dasar penelitian ini berkaitan erat dengan Peraturan Daerah Kabupaten Siak tentang Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)?
2. Apasajakah yang menjadi faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)?

1.4. Batasan Masalah

Berdasarkan fenomena yang terjadi membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak. Peneliti membatasi permasalahan penelitian pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak.

1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak)
2. Untuk mengetahui faktor penghambat pada Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak).

1.6. Manfaat Penelitian

1.6.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, menjadi inovasi dan inspirasi kepada aktor pengambil keputusan, menjadi bahan ajar atau referensi dalam pengembangan kemampuan berfikir ilmiah dan kemampuan untuk menuliskan dalam bentuk karya ilmiah, berdasarkan kajian teori dan aplikasi yang diperoleh dari Ilmu Pemerintahan, dapat dijadikan rujukan dalam penelitian selanjutnya, serta dapat dijadikan sebagai bahan masukan referensi dan bahan pembelajaran untuk mengatasi permasalahan yang timbul dimasyarakat khususnya dalam penetapan desa adat di Kabupaten Siak.

1.6.2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis penelitian ini adalah :

1. Bagi penulis, penelitian ini digunakan sebagai syarat untuk menyelesaikan Studi Pascasarjana (S2) pada Program Studi Ilmu Pemerintahan di Universitas Islam Riau dan sebagai pengetahuan dan pengalaman yang berguna dalam melaksanakan tugas.
2. Bagi Universitas Islam Riau, penelitian ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa sebagai bahan masukan atau referensi didalam pembelajaran.
3. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah selaku aktor pelaksana dalam penetapan desa adat agar lebih giat dalam mengupayakan pembentukan desa adat serta mensosialisasikan desa adat kepada masyarakat sehingga masyarakat mau berpartisipasi dalam penetapan desa adat.
4. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan pembanding dalam melakukan penelitian yang akan datang.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

2.1. Kajian Pustaka

Untuk mempedomani penelitian ini dan mendapatkan hasil penelitian dari permasalahan yang dikemukakan sebelumnya yaitu “Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak”. Berikut disampaikan beberapa referensi mendukung variabel yang diteliti.

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Oleh karena itu, kehidupan sehari – hari erat hubungannya dengan fungsi – fungsi pemerintah di dalamnya.¹

Pemerintahan adalah *Bestuurvoering* atau Implementasi tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah organ/ alat yang menjalankan pemerintahan.² Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan Negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan Negara, yang terjadi dari cabang – cabang kekuasaan eksekutif, legislative dan yudisial atau alat – alat kelengkapan Negara lain yang bertindak untuk dan atas nama Negara. Sedangkan Pemerintah juga dapat diartikan dalam

¹ Sarundajang. 2002. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

² Ridwan, HR.2002. Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta

arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai Implementasi eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi Negara.³

Dalam Inu Kencana Syafiie⁴, berikut dijelaskan oleh beberapa ahli tentang pengertian dari “Pemerintahan” adalah sebagai berikut :

A.S Sayre menyatakan *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya yaitu pemerintah dalam defenisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Wilson menyatakan *“Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few men, of many men, or of a community prepared by organization to realize its own purpose with references to the common affairs or the community*. Pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud – maksud bersama mereka, dengan hal – hal yang memberikan keterangan bagi urusan – urusan umum kemasyarakatan.

Dari pengertian – pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintahan adalah suatu cara pengorganisasian dengan menggunakan kekuasaan ataupun kewenangan untuk mengatur dan memberikan arahan dalam kehidupan bermasyarakat atau bernegara agar tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

³ Bagir Manan. 2001. Menyongsong Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum. FH UII Yogyakarta.

⁴ Syafiie, Inu Kencana. 1994. Sistem Pemerintahan Indonesia. PT. Rineka Cipta. Jakarta.

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat⁵. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (social contract). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan⁶.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada

⁵ Garna, Judistira K. 1996. Ilmu – Ilmu Sosial, Dasar Konsepsi Posisi. Bandung. Program Pascasarjana Unpad

⁶ Rousseau, Jean Jacques. 1986. The Social Contract. Penerjemah, Sumardjo. Jakarta. Erlangga.

hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.⁷ Osborne dan Gaebler (terjemahan Rosyid, 2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.⁸

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.⁹

Memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus,

⁷ Rasyid, Ryass. 2000. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah. LP3ES. Jakarta.

⁸ *Ibid*, Hlm 192.

⁹ *Ibid*, Hlm 192.

dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya. Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil¹⁰. Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.¹¹

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid¹² yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

¹⁰ Ndraha, Taliziduhu, 2000. Ilmu Pemerintahan (Kybernology), Jakarta : Rineka Cipta.

¹¹ Thoha, Miftah. 1995. Kepemimpinan Dalam Manajemen. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

¹² *Ibid*, Hlm. 13

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid¹³, menyatakan bahwa tugastugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Oleh Ndraha¹⁴, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua,

¹³ *Ibid*, Hlm. 59

¹⁴ *Ibid*, Hlm 85

pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan. Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2.1.2. Ilmu Pemerintahan

Landasan ontology merupakan wujud hakiki, hakekat dari objek yang diamati/ dikaji/ ditelaah oleh ilmu pengetahuan yang dimaksud. Berdasarkan pengertian ilmu pemerintahan yang dikemukakan oleh beberapa ahli diatas, maka dapat kita lihat bahwa terdapat perbedaan antara objek forma dari Ilmu pemerintahan. Hal ini yang kemudian menjadikan kedudukan ilmu pemerintahan menjadi tidak jelas dan membingungkan. Hal ini disebabkan para ahli dalam memberikan defenisi tentang ilmu pemerintahan ini berdasarkan latar belakang ilmu – ilmu kenegaraan seperti ilmu politik, ilmu administrasi Negara, ilmu hukum dan lain – lain.

Ilmu pemerintahan berasal dari kata ilmu dan pemerintahan. Pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Banyak pengertian yang dikemukakan oleh para ahli tentang Ilmu Pemerintahan. Namun dari pengertian tersebut terdapat perbedaan pada objek formasi Ilmu Pemerintahan, sedangkan objek materinya sama yaitu negara/pemerintah. Objek suatu ilmu pengetahuan menurut Inu Kencana¹⁵ adalah sesuatu yang menjadi pokok pembicaraan, sehingga dengan demikian objek merupakan apa yang diamati, diteliti, dipelajari, dan dibahas. Objek materi dari suatu disiplin ilmu dapat sama dengan ilmu lain, karena bersifat umum dan merupakan topik yang dibahas secara global tentang pokok persoalan (*subject matter*). Sedangkan objek formasi bersifat khusus dan spesifik karena merupakan pusat perhatian (*focus of interest*) suatu disiplin ilmu pengetahuan.

Selanjutnya ia juga memberikan perbedaan dan persamaan ilmu-ilmu kenegaraan (yang terdiri dari Ilmu Pemerintahan, Ilmu Politik, Ilmu Administrasi Negara, Ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Negara) ditinjau dari objek material dan objek formasinya. Persamaan dari ilmu-ilmu kenegaraan tersebut terletak pada objek materinya, yaitu Negara. Sedangkan, perbedaannya terletak pada objek formasi-nya. Objek formasi dari Ilmu Politik adalah kekuasaan, kepentingan rakyat, grup penekan. Objek formasi dari Ilmu Administrasi Negara adalah pelayanan, organisasi, manajemen, dan birokrasi. Objek formasi dari Ilmu Hukum Tata Negara adalah peraturan perundang-undangan. Objek formasi dari Ilmu Negara adalah konstitusi, timbul dan tenggelamnya negara. Dan objek formasi dari Ilmu Pemerintahan adalah hubungan-hubungan pemerintahan, gejala, dan peristiwa pemerintahan.

¹⁵ Kencana, 2001. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Refika Aditama: Bandung. Hal 24.

Di tahun 1970, dalam perkembangannya dikenal tiga sosok Ilmu Pemerintahan, yaitu Ilmu Pemerintahan, Ilmu-Ilmu Pemerintahan, Ilmu Pemerintahan terapan. Yang dimaksud dengan Ilmu-ilmu Pemerintahan adalah ilmu-ilmu yang mempelajari tentang fenomena-fenomena pemerintahan, seperti manajemen pemerintahan, sosiologi pemerintahan, dan lain-lain. Sedangkan Ilmu Pemerintahan Terapan sama dengan praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan. Ini berkaitan dengan fungsi pemerintah, yaitu pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan.

Pemerintahan dikenal juga dalam arti luas dan arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit meliputi eksekutif saja sebagai pelaksanaan roda pemerintahan. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif sebagai lembaga pembuat peraturan perundang-undangan, dan yudikatif sebagai lembaga yang melaksanakan peradilan.

MacIver dalam Franciscus¹⁶ merumuskan pengertian Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang secara sistematis mempelajari pemerintahan suatu Negara dan tentang asal-mula terjadinya pemerintahan, serta kondisi yang ditimbulkan dari adanya bentuk-bentuk pemerintahan yang ada, hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, mekanisme pemerintahan, kepemimpinan pemerintahan, fungsi-fungsi pemerintahan. Berdasarkan pendapat MacIver, objek forma dari Ilmu Pemerintahan sangat luas, tidak spesifik pada satu focus of interest.

Bayu Suryaningrat¹⁷ mengatakan bahwa Ilmu Pemerintahan mempelajari segala macam usaha pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah

¹⁶ Franciscus Van Ylst. 2008. Epistemologi Ilmu Pemerintahan. Disertasi. UI : Depok. Hal 6

¹⁷ Bayu Suryaningrat. 1980. Mengenal Ilmu Pemerintahan. Aksara Baru: Jakarta. Hal 47

ditetapkan untuk menciptakan kemakmuran dan kebahagiaan masyarakat. Selanjutnya, ia juga mengemukakan bahwa Ilmu Pemerintahan ini mempelajari segala kebijaksanaan pemerintah, gerak dan tingkah-laku pemerintah dalam rangka usahanya mencapai tujuan pemerintah. Berdasarkan pen dapat ini, maka objek forma dari Ilmu Pemerintahan adalah organisasi dan kebijakan pemerintahan.

Musanef¹⁸ mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai suatu ilmu yang dapat menguasai, memimpin, serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu. Berdasarkan pendapat ini maka objek forma dari Ilmu Pemerintahan adalah kepemimpinan dalam pemerintahan.

Taliziduhu Ndaha¹⁹ mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil, dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Berdasarkan pengertian ini maka objek forma dari Ilmu Pemerintahan adalah tujuan pemerintahan.

Inu Kencana Syafiie²⁰ mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan

¹⁸ Munasef. 1985. Sistem Pemerintahan di Indonesia. Gunung Agung: Jakarta. Hal 47

¹⁹ Taliziduhu Ndraha. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Rineka Cipta: Jakarta. Hal 7

²⁰ Inu Kencana S. 2001. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Refika Aditama: Bandung. Hal 21.

gejala pemerintahan, secara baik dan benar. Berdasarkan pengertian ini maka objek forma dari Ilmu Pemerintahan adalah fungsi, hubungan hubungan pemerintahan.

Secara gamblang Ndraha²¹ mengemukakan ontologi Ilmu Pemerintahan menggunakan kontruksi pemikiran berdasarkan meta disiplin (*basic flatform*), sehingga common flatform dari berbagai disiplin ilmu itu ditemukan, yaitu hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (hubungan pemerintahan).

Van Ylst²² mengemukakan bahwa objek dari Ilmu Pemerintahan itu adalah pemerintahan dalam arti sempit, yaitu kekuasaan eksekutif dan bukan pemerintahan dalam arti luas yang mencakup kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya, dengan diketahuinya objek dari Ilmu Pemerintahan maka salah satu ciri empiris dalam metodologi Ilmu Pemerintahan menjadi jelas. Kejelasan objek dibagi kedalam objek material dan objek forma dari Ilmu Pemerintahan.

- a. Objek material Ilmu Pemerintahan adalah realitas pemerintahan dalam arti yang seluas-luasnya, totalitas dari fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- b. Objek forma Ilmu Pemerintahan adalah realitas pemerintahan dalam arti sempit, yaitu fungsi kekuasaan eksekutif.

2.1.3. Pemerintah Daerah

Secara harfiah istilah pemerintahan atau dalam bahasa inggris adalah pedanan dari kata government. Jadi, Pemerintahan adalah lembaga atau badan-

²¹ Taliziduhu Ndraha. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Rineka Cipta: Jakarta

²² Franciscus Van Ylst. 2008. Epistemologi Ilmu Pemerintahan. Disertasi. UI: Depok. Hal.6.

badan publik yang mempunyai melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara.²³

Sedangkan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa :

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewanperwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugaspembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesiasebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “. ²⁴

1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat atau dari pemerintahan daerah tingkat yang lebih tinggi kepada daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.²⁵

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintahan pusat atau pejabat di atasnya. Jadi, asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

²³ Zaidan Nawawi, Manajemen Pemerintahan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013:8)

²⁴ Pasal 1 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁵ C.S.T. Kansil, Christine Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008: 142).

3. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam Implementasi urusan pemerintahan yang ditusaskan kepada pemerintahan daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, pasal 18 undang-undang dasar 1945 antara lain antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang.²⁶

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan republik indonesia.²⁷

Daerah indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang kecil. Didaerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeen schappen*) atau yang bersifat belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan oleh undang-undang.

²⁶ Azwar. Widjaja. (2009). Perencanaan Sebagai Fungsi Manajemen. Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.

²⁷ Sitiawan Widagdo, Op Cit, h.143

2.1.4. Konsep Desa dan Pemerintahan Desa

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia²⁸.

Desa atau yang disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. Sebagai bukti keberadaannya, penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1995 (sebelum perubahan) menyebutkan, bahwa “Dalam teritorial Negara 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. Daerah-daerah tersebut mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, desa telah berkembang dalam berbagai bentuk, sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangua menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Secara lebih operasional Undang-undang Otonomi Daerah mengamanahkan, bahwa

²⁸ Undang – Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2016 tentang Desa pasal 1 ayat 1

penyelenggaraan pemerintah diarahkan untuk memberi kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih meningkatkan pelayanan dan partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan di segala bidang.²⁹

Desa merupakan subsistem dari Pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat, tentunya mempunyai hubungan yang lebih dekat dengan masyarakat. Selain itu, desa memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat dengan berpedoman pada keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Karena itu desa diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan.

Dalam konteks sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang membagi daerah Indonesia atau daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintah terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintah desa adalah merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional.

Desa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa didefinisikan sebagai desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

²⁹ Penjelasan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo³¹, desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bermukim suatu masyarakat yang berkuasa dan masyarakat tersebut mengadakan pemerintah sendiri. Sedangkan definisi desa menurut Talizihudu Ndraha³² dalam bukunya Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa, adalah kesatuan organisasi pemerintahan yang terendah, mempunyai batas wilayah tertentu, langsung dibawah kecamatan, dan merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya.

Menurut Eddi Handono³³ dalam bukunya Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa, desa selalu diasosiasikan dengan dua gambaran utama, yaitu: (1) desa secara sosiologis dilihat sebagai komunitas dalam kesatuan geografis tertentu yang antar mereka saling mengenal dengan baik dengan corak kehidupan yang relatif homogen dan banyak bergantung secara langsung pada alam, sehingga masyarakatnya sebagian besar masih sangat tergantung dengan alam, dan (2) desa sering diidentikkan dengan organisasi kekuasaan. Melalui kacamata ini, desa dipahami sebagai organisasi kekuasaan yang secara politis mempunyai wewenang tertentu dalam struktur pemerintahan Negara.

Desa merupakan salah satu daerah otonom yang berada pada level terendah dari hierarki otonomi daerah di Indonesia, sebagaimana yang dinyatakan

³⁰ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

³¹ Soetardjo Kartohadikoesoemo, Desa, Balai Pustaka, Jakarta, 1984. Hlm 280

³² Taliziduhu Ndraha. Dimensi – dimensi pemerintahan Desa. PT Bina Aksara, Jakarta 1981 H. 3

³³ Eddie B Handono, Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa, FPPD, Yogyakarta. 2005. 132.

oleh Nurcholis³⁴ bahwa, “desa adalah satuan pemerintahan terendah”. Salah satu bentuk urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa adalah pengelolaan keuangan desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.

Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵

Menurut Kansil³⁶, pemerintahan adalah cara/perbuatan memerintah yang dilakukan pemerintah tersebut akan menghasilkan tujuan pemerintahannya. Pemerintahan desa berdasarkan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan hak asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Merupakan suatu kegiatan pemerintah desa, lebih jelasnya, pemikiran ini didasarkan bahwa penyelenggaraan tata kelola desa (disingkat penyelenggaraan desa), atau yang dikenal selama ini sebagai “pemerintahan desa”. Kepala Desa adalah pelaksanaan kebijakan sedangkan Badan Permusyawaratan Desa dan

³⁴ Nurcholis Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Erlangga. Jakarta. Hlm 81

³⁵ Pasal 1 ayat 2 PP No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa

³⁶ Cst Kansil. Dan Christine ST Kansil, 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, Hlm 21.

lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (peraturan desa). Jadi BPD merupakan seperti DPRD kecil.

Pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain.³⁷ Pemerintah desa yang dipimpin oleh Kepala Desa. Kepala Desa dibantu oleh sekretaris desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari atas kepala-kepala urusan, pelaksana urusan, dan kepala dusun. Kepala-kepala urusan membantu sekretaris desa menyediakan data dan informasi dan memberi pelayanan. Pelaksanaan urusan adalah pejabat yang melaksanakan urusan rumah tangga desa di lapangan. Kepala dusun adalah wakil Kepala Desa di wilayahnya.

Urusan rumah tangga desa adalah urusan yang berhak diatur dan diurus oleh Pemerintah Desa sendiri. Untuk mengatur dan mengurus dan mengurus urusannya, Pemerintah Desa membuat peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh Kepala Desa bersama dengan BPD. Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui BPD.

2.1.5. Konsep Desa Adat

Desa adalah institusi dan entitas masyarakat hukum tertua yang bersifat asli. Keaslian desa terletak pada kewenangan otonomi dan tata pemerintahannya, yang diatur dan dikelola berdasarkan atas hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui sah oleh UUD Tahun 1945 berdasarkan Pasal 18B ayat (2), melakukan perubahan mendasar adalah diakui dan dihormatinya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan

³⁷ Pasal 25 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disertasi ini meneliti hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi desa dalam kerangka pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam rangka penelitian tersebut menggunakan metode yuridis normatif, yuridis historis dan yuridis komparatif. Desa dalam kedudukannya di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilepas pisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu, propinsi atau kabupaten/kota. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik.

Keberadaan suatu Negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan Negara yaitu pemerintah pusat, hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam suatu Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat. Hukum merupakan adalah satu pencerminan sejarah bagi pembentukan sebuah bangsa, perkembangan sebuah negara dapat tergambarkan sejalan dengan perkembangan sistem hukumnya. dengan mengamati sistem hukum, keadaan intelektual, sosial, ekonomi maupun politik yang berada ditengah masyarakat dapat sekaligus diamati. hal ini menunjukkan bahwa hukum memiliki hubungan yang erat dengan keadaan masyarakat dimana hukum tersebut ditegakkan. menurut Ranto Lukito

bahwa telah menjadi keyakinan umum bahwa hukum memiliki hubungan erat dengan gagasan, maksud dan tujuan masyarakat di mana ia diterapkan.³⁸

Terkait dengan keberadaan desa di NKRI, maka didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Mengingat keberadaan Pasal 18 B ayat (2) yang mengatur mengenai pengakuan keberadaan kesatuan masyarakat adat terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagi dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang diluar susunan struktur Negara. Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, dimana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan turut memberikan andil bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara.

Pada masyarakat indonesia ada tiga tradisi normatif yang sangat dikenal pada budaya hukumnya, diantaranya ialah: hukum adat pribumi, hukum islam dan hukum sipil belanda. Tiga tradisi normatif ini yang kemudian menjadikan indonesia mengenal pluralisme hukum, yakni kondisi dimana penduduk mengetahui dan menjalani lebih dari satu hukum yang berlaku. Diantara ketiga tradisi normatif tersebut. Hukum peninggalan belanda-lah yang sangat

³⁸ Ratno Lukito. 2008. Hukum Sakral dan Hukum Sekuler (Tangerang: Pustaka Alvabet) Hlm.1

mendominasi pada sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Hukum Belanda atau yang kerap disebut dengan hukum modern yang kini berlaku di Indonesia sebenarnya merupakan hal baru. Jauh sebelum masa kolonialisme Belanda, satuan-satuan masyarakat di Indonesia telah memiliki kebiasaan adat yang terus dijaga dan diyakini dapat menciptakan suatu harmoni dalam masyarakat. Kebiasaan –kebiasan ini-lah yang menjadi embrio lahirnya hukum adat.³⁹

Sebagai negara yang memiliki hegemonitas bahasa, suku, budaya dan agama, Indonesia merupakan tempat yang sangat menarik menjadi objek penelitian hukum adat. Hukum adat merupakan tradisi yang terus dijalankan oleh masyarakat pribumi yang terbentuk dari nilai-nilai normatif yang mengakar pada masyarakat serta memehuni rasa keadilan dan harmoni masyarakat. Berdasarkan pendapat Ter Haar yang kemudian melahirkan teori keputusan (*Besslingleer*), hukum adat diartikan sebagai sebuah keputusan para pejabat hukum, baik hakim desa, kerapatan desa, pejabat agama dan juga pejabat desa yang memiliki kewibawaan dan dipatuhi serta merta oleh masyarakat hukum adatnya. Keputusan dari pejabat desa tersebut juga memiliki nilai-nilai kerohanian (magis-religius) serta juga memiliki nilai-nilai kemasyarakatan yang kemudian hidup tumbuh di tengah masyarakat.⁴⁰

Masyarakat adat merupakan suatu kesatuan masyarakat yang bersifat otonom, mendiami sebuah kawasan teritorial di mana mereka mengatur sistem kehidupannya, berkembang dan dijaga oleh masyarakat itu sendiri. Masyarakat

³⁹ Ibid,

⁴⁰ Hendra nurtjahjo dan Fokky, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Penerbit Selemba Humanika, 2010), hlm.10

adat adalah kelompok komunitas yang memiliki asal-usul leluhur, secara turun temurun mendiami wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah (teritori) sendiri.⁴¹ Kampung adat di Kabupaten Siak merupakan wilayah yang hingga saat ini terus menjaga dan menerapkan nilai-nilai hukum adat. Bagaimana juga hukum sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan. Hukum dan pemerintahan sama-sama bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengarahkan kehidupan masyarakat sesuai dengan idealisme hukum. Sehingga sebagai satu wilayah yang masih terus menjaga kelestarian hukum adat, tanah juga memiliki sistem pemerintahan adat yang unik dan rapi. Adanya desa adat memberikan suasana yang berbeda pada tataran sistem pemerintahan desa adat, yang mana tidak terjadi sebagaimana pada daerah-daerah yang lain di Indonesia. Desa adat seakan-akan menjadi formula yang unik bagi sistem pemerintahan desa. Selayaknya pada daerah-daerah lain yang menjalankan sistem pemerintahan desa, bersama dengan hal tersebut desa adat menjalankan sistem pemerintahan adat.

2.1.6. Konsep Adat Istiadat

Adat dapat dipahami sebagai tradisi lokal (*local custom*) yang mengatur interaksi masyarakat. Dalam ensiklopedi disebutkan bahwa adat adalah “kebiasaan” atau “tradisi” masyarakat yang telah dilakukan berulang kali secara turun – temurun. Kata “adat” disini lazim dipakai tanpa membedakan mana yang

⁴¹ Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara, (Jakarta, diterbitkan oleh panitia bersama sarasehan dan kongres masyarakat adat nusantara 1999 dengan lembaga studi pers dan pembangunan, 1999), hlm 3.

mempunyai sanksi seperti “Hukum Adat” dan mana yang tidak mempunyai sanksi seperti tersebut adat saja⁴².

Menurut Khazanah bahasa Indonesia, tradisi berarti segala sesuai seperti adat, kebiasaan, ajaran, dan sebagainya, yang turun temurun dari nenek moyang. Adapula yang menginformasikan, bahwa tradisi berasal dari kata traditium, yaitu selaga sesuatu yang ditransmisikan, diwariskan oleh masa lalu ke masa sekarang. Berdasarkan dua sumber tersebut jelaslah bahwa tradisi, intinya adalah warisan masa lalu yang dilestarikan, dijalankan dan dipercaya hingga saat ini. Tradisi atau adat tersebut dapat berupa nilai, norma sosial, pola kelakuan dan adat kebiasaan lain yang merupakan wujud dari berbagai aspek kehidupan.

Menurut Hasan Hanafi⁴³, Tradisi (Turats) segala warisan masa lampau yang masuk pada kita dan masuk kedalam kebudayaan yang sekarang berlaku. Dengan demikian, bagi Hanafi turats tidak hanya merupakan persoalan peningkatan sejarah, tetapi sekaligus merupakan persoalan kontribusi zaman kini dalam berbagai tingkatannya.

Secara terminology, perkataan tradisi perkataan tradisi mengandung suatu pengertian tersembunyi tentang adanya kaitan antara masa lalu dan masa kini. Ia menunjuk kepada sesuatu yang diwariskan oleh masa lalu tetapi masih berwujud dan berfungsi pada masa sekarang. Tradisi memperlihatkan bagaimana anggota masyarakat bertingkah laku, baik dalam kehidupan yang bersifat duniawi maupun terhadap hal – hal yang bersifat ghaib atau keagamaan.

⁴² Ensiklopedi Islam, Jilid 1 Cet. 3 Jakarta. PT. Ichtiar Baru Van Hoven, 1999 Hal. 21.

⁴³ Moh. Nur Hakim “ Islam Tradisional dan Reformasi Pragmatisme” Agama dalam Oemikiran Hasan Hanafi(Malang: Bayu Media Publishing, 2003:29).

Di dalam tradisi diatur bagaimana manusia berhubungan dengan manusia yang lain atau satu kelompok manusia dengan kelompok manusia lain, bagaimana manusia bertindak terhadap lingkungannya, dan bagaimana perilaku manusia terhadap alam yang lain. Ia berkembang menjadi suatu sistem, memiliki pola dan norma yang sekaligus juga mengatur penggunaan saksi dan ancaman terhadap pelanggaran dan penyimpangan.

Sebagai sistem budaya, tradisi akan menyediakan seperangkat model untuk bertingkah laku yang bersumber dari sistem nilai dan gagasan utama (vital). Sistem nilai dan gagasan utama ini akan terwujud dalam sistem ideology, sistem sosial dan sistem teknologi. Sistem ideologi merupakan etika, norma dan adat istiadat. Ia berfungsi memberikan pengarah atau landasan terhadap sistem sosial, yang meliputi hubungan dan kegiatan sosialnya masyarakat.

Tidak hanya itu saja sebagai sistem budaya, tradisi juga merupakan suatu sistem yang menyeluruh, yang terdiri dari cara aspek yang pemberian arti laku ujaran, laku ritual, dan berbagai jenis laku lainnya dari manusia atau sejumlah manusia yang melakukan tindakan satu dengan yang lain. Unsur terkecil dari sistem tersebut adalah symbol. Symbol meliputi symbol konstitutif (yang berbentuk kepercayaan), symbol kognitif (yang berbentuk ilmu pengetahuan), symbol penilaian normal, dan sistem ekspresif atau symbol yang menyangkut pengungkapan perasaan.

Tradisi dalam kamus Antropologi sama dengan adat istiadat yakni kebiasaan-kebiasaan yang bersifat magis-religius dari kehidupan suatu penduduk asli yang meliputi mengenai nilai-nilai budaya, norma-norma, hukum dan aturan-aturan yang saling berkaitan, dan kemudian menjadi suatu sistem atau peraturan

yang sudah mantap serta mencakup segala konsepsi sistem budaya dari suatu kebudayaan untuk mengatur tindakan sosial⁴⁴. Sedangkan dalam kamus sosiologi, diartikan sebagai adat istiadat dan kepercayaan yang secara turun temurun dapat dipelihara⁴⁵.

Tradisi adalah segala sesuatu yang disalurkan atau diwariskan dari masa lalu ke masa kini. Dalam pengertian yang lebih sempit tradisi hanya berarti bagian-bagian warisan sosial khusus yang memenuhi syarat saja yakni yang tetap bertahan hidup di masa kini. Tradisi adalah kesamaan benda material dan gagasan yang berasal dari masa lalu namun masih ada hingga kini dan belum dihancurkan atau dirusak. Tradisi dapat diartikan sebagai warisan yang benar atau warisan masa lalu. Namun demikian tradisi yang terjadi berulang-ulang bukanlah dilakukan secara kebetulan atau disengaja⁴⁶.

Kriteria tradisi dapat lebih dibatasi dengan mempersempit cakupannya. Dalam pengertian ini tradisi hanya berarti bagian-bagian warisan sosial khusus yang memenuhi syarat saja, yakni tetap bertahan hidup di masa kini, yang masih kuat ikatannya dengan masa kini. Dilihat dari aspek gagasan, tradisi bisa dilihat dengan adanya keyakinan, kepercayaan, simbol-simbol, nilai, aturan, dan ideologi yang kesemuanya itu merupakan peninggalan masa lalu yang hingga kini masih dilestarikan.⁴⁷

Secara khusus tradisi oleh C.A. van Peursen diterjemahkan sebagai proses pewarisan atau penerusan norma-norma, adat istiadat, kaidah-kaidah, harta-harta.

⁴⁴ Arriyono dan Siregar, Aminuddin. 1985. Kamus Antropologi. Akademik Pressindo, Jakarta. Hal 4.

⁴⁵ Soekanto, Kamus Sosiologi. (Jakarta : PT. Grafindo Persada) Hal. 459.

⁴⁶ Piotr Sztompka, Sosiologi Perubahan Sosial, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2007), hal. 70

⁴⁷ Ibid,

Tradisi dapat dirubah diangkat, ditolak dan dipadukan dengan aneka ragam perbuatan manusia.⁴⁸

Tradisi adalah suatu pola perilaku atau kepercayaan yang telah menjadi bagian dari suatu budaya yang telah lama dikenal sehingga menjadi adat istiadat dan kepercayaan yang secara turun temurun. Jadi dari beberapa pendapat di atas dapat dikatakan bahwa tradisi adalah apapun yang dilakukan oleh manusia secara turun temurun dari setiap aspek kehidupannya dapat dikatakan sebagai tradisi.⁴⁹

Dengan merujuk pada teori tersebut, dapat dikatakan bahwa Malape Baka setelah kematian merupakan tradisi, yakni adat istiadat yang sudah dilakukan turun temurun oleh masyarakat. sedangkan secara teknis merujuk kepada tradisi dengan maksud menjaga, menghormati serta memelihara warisan yang sudah ada. Malape Baka dapat dikatakan sebagai sebuah peristiwa sosial yang telah menjadi wadah bagi masyarakat untuk mengekspresikan wujud ungkapan penghormatan kepada seseorang yang meninggal dunia.

Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa malape baka diartikan sebagai tradisi bagi masyarakat. untuk itu masyarakat selalu melaksanakan tradisi Malape Baka tiap ada yang meninggal dunia. Karena masyarakat berpendapat tradisi Malape Baka merupakan warisan turun temurun yang harus dilestarikan.

⁴⁸ C.A. van Peursen, Strategi Kebudayaan, (Yogyakarta: Kanisus, 1988), hal. 11

⁴⁹ Dadang Supardan. Pengantar Ilmu Sosial Sebuah Kajian Pendekatan Struktural, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011), hal. 207

2.1.7. Konsep Kebijakan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam Implementasi suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino⁵⁰ mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap Implementasi usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab⁵¹ memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan

⁵⁰ Agustino, Leo. 2008. Dasar – Dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung.

⁵¹ Abdul Wahab, Solichin. 2008. Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.

2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno⁵², istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Namun baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*)

⁵² Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Med Press (Anggota IKAPI).

program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan grand design.⁵³

Islamy sebagaimana dikutip Suandi⁵⁴ kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya.

Anderson sebagaimana dikutip Islamy⁵⁵ mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno⁵⁶ dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

⁵³ Suharno. 2009. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Yogyakarta. UNY Press.

⁵⁴ Suandi, I Wayan. Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.1, No. 1 Tahun 2010.

⁵⁵ Islamy, M. Irfan.2009. Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara. Jakarta:Bumi Aksara

⁵⁶ *Ibid* 17

Rose sebagaimana dikutip Winarno⁵⁷ juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Edward III dalam Subarsono⁵⁸ berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan 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.
2. 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.
3. 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

⁵⁷ *Ibid* 17

⁵⁸ AG, Subarsono. 2011. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. 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.

2.1.8. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah suatu tindakan atau Implementasi dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana Implementasi bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan Implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata Implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.⁵⁹

Implementasi merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat Implementasinya mulai dan bagaimana cara

⁵⁹ Usman, Nurdin. 2002. Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula. Implementasi adalah suatu tindakan atau Implementasi dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana Implementasi bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan Implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan⁶⁰.

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata Implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Implementasi merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat- alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat Implementasinya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

⁶⁰ Ibid, 70

Dari pengertian yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya Implementasi suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang.

Faktor-faktor yang dapat menunjang program Implementasi menurut Edward III dalam Nurdin⁶¹ adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi, merupakan suatu program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan;
2. Resouces (sumber daya), dalam hal ini meliputi empat komponen yaitu terpenuhinya jumlah staf dan kualitas mutu, informasi yang diperlukan guna pengambilan keputusan atau kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas sebagai tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam Implementasi;
3. Disposisi, sikap dan komitmen dari pada Implementasi terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementasi program khususnya dari mereka yang menjadi implementer program;
4. Struktur Birokrasi, yaitu SOP (*Standar Operating Procedures*), yang mengatur tata aliran dalam Implementasi program. Jika hal ini tidak sulit dalam mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian khusus tanpa pola yang baku.

⁶¹ *Ibid, Hlm 71*

Keempat faktor di atas, dipandang mempengaruhi keberhasilan suatu proses implementasi, namun juga adanya keterkaitan dan saling mempengaruhi antara suatu faktor yang satu dan faktor yang lain. Selain itu dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu :

1. Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan;
2. Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan manfaat dari program perubahan dan peningkatan;
3. Unsur Implementasi baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksana dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dari pendapat di atas dapatlah dikatakan bahwa pelaksana suatu program senantiasa melibatkan ketiga unsur tersebut. Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundangan-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Karena implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan. Adapun pengertian implementasi tersebut dapat dilihat dalam beberapa pendapat di bawah ini.

Menurut Mulyadi⁶², implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang

⁶² Mulyadi. 2015. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. In Media. Jakarta.

telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan.

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses Implementasi keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Implementasi keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Implementasi menurut teori Jones⁶³: *“Those Activities directed toward putting a program into effect”* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter: *“Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy”* (tindakan yang dilakukan pemerintah). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

⁶³ *Ibid*, 45

Selanjutnya menurut Lister⁶⁴, “sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan”. Grindle⁶⁵, “menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”.

Sedangkan Horn⁶⁶, “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”. Ekawati⁶⁷ menyatakan, “bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Kemudian Gordon⁶⁸ menyatakan, “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.” Menurut Widodo⁶⁹, “implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”.

Aditya dkk⁷⁰ menyatakan, “dasar dari implementasi adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan”. Sedangkan menurut Wahyu⁷¹, studi implementasi merupakan studi

⁶⁴ Taufik dan Isril. 2013. *Implementasi peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa*. *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 4, No. 2. Halaman 145.

⁶⁵ *Ibid*, Mulyadi 47

⁶⁶ Tahir, Arifin. 2014. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Alfabeta. Bandung. Hal. 55

⁶⁷ *Ibid*, Taufik dan Isril 136

⁶⁸ *Ibdi*, Mulyadi 24

⁶⁹ Budiarto, Widodo. 2014. *Teori dan Implementasi*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Andi. Hal 10.

⁷⁰ Aditya, Willy. 2013. *Indonesia di jalan Restorasu (Politik Gagasan Surya Paloh)*. Jakarta: Populis Institut

⁷¹ *Ibid*, Mulyadi. 50

untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada Implementasi kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses Implementasi telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.

Kemudian Gunn dan Hoogwood⁷², “mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial”. Menurut Meter and Horn⁷³ menekankan, “bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijaksanaan sebelumnya; tahap implementasi baru terjadi setelah proses legislatif dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati”.

Selanjutnya Pressman dan Wildavsky⁷⁴ mengemukakan bahwa: “*Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*” maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”. Pada dasarnya implementasi menurut Syaukani dkk⁷⁵, “merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang”.

⁷² *Ibid, Tahir 55*

⁷³ *Ibid, Taufik dan Isril, 136*

⁷⁴ *Ibid, Widodo 8-9*

⁷⁵ *Pratama, M. Arszandi, dkk. 2015. Menata kota melalui rencana detail tata ruang (RDTD), Yogyakarta. Andi.229.*

Sedangkan William⁷⁶, “dengan lebih ringkas menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Menurut Mazmanian dan Sebatier⁷⁷, menyebutkan bahwa implementasi adalah Implementasi keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintahperintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Kemudian menurut Webster Dictionary⁷⁸ mengenai pengertian implementasi menyatakan bahwa: “Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, berasal dari kata kerja “*to implement*”, kata *to implement* berasal dari bahasa latin “*implementatum*” dari asal kata “*impere*” dimaksudkan “*to fill up*”, “*to fill in*” yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi. Selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai: “(1) *to carry into effect, to fulfill, accomplish*. (2) *to provide with the means for carrying out into effect or fullfling, to gift pratical effect to*. (3) *to provide or equip with implement*. Pertama, *to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan”.

⁷⁶ *Ibid, Taufik dan Isril 136*

⁷⁷ *Ibid, Waluyo Hlm 70*

⁷⁸ *Ibid, Widodo 8*

Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”.

Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Salusu⁷⁹ menyatakan, “implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah”.

Selanjutnya ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

1. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
2. Hubungan antar organisasi (*interorganizational relationship*).
3. Sumberdaya (*resources*).
4. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Dan menurut Purwanto⁸⁰, beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

1. Kualitas kebijakan itu sendiri.
2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
3. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).

⁷⁹ *Ibid, Tahir 55-56*

⁸⁰ *Ibid, Widodo, 13*

5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak).
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

Konsep dasar dari implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan. Untuk itu, dapat dilihat dari beberapa pendapat di bawah tentang implementasi kebijakan publik. Menurut Nugroho⁸¹, “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”.

Menurut Huntington⁸², perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan

⁸¹ Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. Hal 657

⁸² *Ibid*, Mulyadi 24.

setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politbiro, kabinet atau presiden negara itu.

Grindle⁸³ menyatakan, “implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluransaluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan”.

Sedangkan menurut Cleaves⁸⁴, “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps*)”. Selanjutnya menurut Hamdi⁸⁵, “Implementasi atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkanya suatu kebijakan tertentu”.

Mulyadi⁸⁶ (2015:26) menyatakan, “implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat”. Kemudian menurut Udoji⁸⁷, “Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan”.

⁸³ Waluyo, 2007. *Perpajakan Indonesia, Buku 1 Edisi 7, Salmeba Empat*. Jakarta. Hal 47

⁸⁴ *Ibid*, Hal 49

⁸⁵ Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, analisis, dan partisipasi*. Bogor.

⁸⁶ *Ibid*, Mulyadi Hal 26

⁸⁷ *Ibid*, Hal 46

Menurut Matland⁸⁸, “implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*topdown*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom-up*)”. Sedangkan menurut Jones⁸⁹, “dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) aktor yang terlibat, yaitu:

1. Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislatif, hakim, dan lain-lain,
2. Birokrat-birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, didamping implementasi”.

Matland⁹⁰ mengemukakan, adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambigiutas rendah (*implementasi administratif*).
2. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (*implementasi politis*).
3. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (*implementasi simbolik*).
4. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (*implementasi eksperimental*).

Kemudian menurut Edward III⁹¹, “tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat”.

⁸⁸ Ibid, Hamdi Hal 98

⁸⁹ Ibid, Waluyo Hal 56

⁹⁰ Ibid, Hamdi Hal 98

⁹¹ Ibid, Mulyadi Hal. 47

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebastier⁹², bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuantujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain meliputi:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Selanjutnya menurut Mazmanian dan Sebastier⁹³ menambahkan, “implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target”. Tachjan⁹⁴ (Tahir, 2014:53) menyatakan bahwa: “implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu”.

Sedangkan menurut Waluyo⁹⁵, implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang

⁹² *Ibid, Waluyo Hal.50*

⁹³ *Ibid, Tahir Hal 56*

⁹⁴ *Ibid, Tahir Hal 53*

⁹⁵ *Ibid, Waluyo Hal 50-57*

lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Kemudian Wahab⁹⁶ (Tahir, 2014:55), mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: Implementasi keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam 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 diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Menurut Anderson⁹⁷, menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Selanjutnya menurut Abidin⁹⁸, implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

1. Faktor internal yang meliputi
 - a. Kebijakan yang akan dilaksanakan, dan
 - b. Faktor-faktor pendukung;
2. Faktor eksternal yang meliputi
 - a. Kondisi lingkungan, dan
 - b. Pihak-pihak terkait.

Menurut Widodo⁹⁹, menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy proces*)

⁹⁶ Ibid, Tahir Hal 55

⁹⁷ Ibid, Tahir Hal 56-57

⁹⁸ Ibid, Hal 57

sekaligus studi yang sangat *crusial*. Bersifat *crusial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Kemudian menurut Soekarno¹⁰⁰, “kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginankeinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat”. Selanjutnya implementasi kebijakan publik sebagai: Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan - perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Sedangkan Wibawa¹⁰¹ menjelaskan, tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil

⁹⁹ *Ibid, Pratama Hal. 230*

¹⁰⁰ *Widodo, 2014 hal 12*

¹⁰¹ *Tahir, 2014 Hal 58*

dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Kemudian Meter dan Carl¹⁰² memaparkan, bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*) keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih”.

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino¹⁰³ menyatakan bahwa ada enam faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka

¹⁰² Pratama, 2013 Hal 230

¹⁰³ Agustino, Leo. 2008. Dasar – Dasar Kebijakan Publik. Alfabeta:Bandung Hal. 142

agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.
3. Karakteristik Agen Pelaksana Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.
4. Sikap/ Kecendrungan (*disposition*) para pelaksana Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.
5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang

terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan.

Menurut Grindle dalam Agustino¹⁰⁴ menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu:

1. Isi Kebijakan (*content of policy*)

Variabel isi kebijakan mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan, Jenis manfaat yang diterima oleh target group, Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan, Apakah letak dari sebuah program sudah tepat, Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan impelmentatornya dengan rinci dan Apakah sebuah program di dukung oleh sumber daya manusia.

2. Lingkungan Implementasi (*conteks of policy*)

Variabel lingkungan kebijakan mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan, strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa dan Tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran.

¹⁰⁴ *Ibid*, Agustino Hal 192

2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah hasil dari penelitian sebelumnya yang dapat menjadi acuan bagi penulis untuk melaksanakan penelitian, yang memiliki relevansi dan keterkaitan topik. Pada penelitian ini mengacu pada penelitian Tesis yang berjudul Kajian Kritis Pembentukan Pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak oleh Dodi Haryono (2017).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pembentukan Pemerintahan Kampung Adat berdasarkan peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak, berikut hambatan dalam pelaksanaan pembentukan pemerintah Kampung Adat.

Langkah-langkah yang dilakukan peneliti untuk melakukan penelitian adalah dengan cara mewawancarai informan di Pejabat Pemerintah, Anggota DPRD dan Tokoh Masyarakat Kabupaten Siak, mendapatkan data subjek penelitian yang benar-benar sesuai dengan karakteristik subjek penelitian. Proses pengambilan data dilakukan dengan wawancara, dokumentasi dan observasi. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yakni mendeskripsikan atau menggambarkan data yang dihasilkan dari penelitian lapangan kedalam bentuk penjelasan dengan cara sistematis.

Hasil yang diperoleh Penulis dari penelitian ini bahwa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Kabupaten Siak telah membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak yang merupakan system pemerintahan lokal yang khas berdasarkan hak asal usul dan hak tradisional masyarakat di Kabupaten Siak. Meskipun dalam pembentukannya telah sesuai

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun ditemukan kelemahan yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah ini, sehingga diperlukan upaya perbaikan guna penataan Pemerintahan Kampung Adat yang lebih baik.

Dalam penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan yang menjadi orisinalitas dari masing – masing penelitian. Persamaan penelitian yang akan dilakukan dan penelitian terdahulu terdapat pada objek penelitian yaitu Kajian kritis pembentukan pemerintahan Kampung Adat dan juga pada metode penelitian dengan menggunakan teknik kualitatif. Sedangkan perbedaannya terdapat pada variabel penelitian, pada penelitian terdahulu variabelnya adalah manajemen strategis dengan menggunakan metode hukum empiris yaitu penelitian berdasarkan pengalaman dan penghayatan atau dari orang yang berpengalaman, sedangkan penelitian yang akan dilakukan variabelnya adalah Implementasi Kebijakan. Dan perbedaan terdapat pula pada locus dan waktu penelitian sehingga penelitian ini sangat perlu dilakukan terkait dengan perkembangan ilmu pengetahuan.

Pada prinsipnya penelitian ini sejalan dengan penelitian sebelumnya namun melakukan pengembangan sekaligus melanjutkan penelitian sebelumnya melalui implementasi kebijakan mengenai Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak. Untuk lebih jelasnya mengenai penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama dan Judul Penelitian	Variabel	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan dan Perbedaan
1	2	3	4	5	6
1.	Dodi Haryono (2017). Kajian Kritis Pembentukan Pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak.	Manajemen Strategis	Metode Penelitian Hukum Empiris	Hasil dari penelitian pelaksanaan pembentukan Pemerintahan Kampung Adat berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak yaitu belum tersedianya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi berikut peraturan pelaksanaannya terkait Kampung Adat, minimnya referensi dan kajian Kampung Adat yang sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Kabupaten Siak, minimnya pengetahuan aparat pemerintah	Persamaan penelitian yang akan dilakukan dan penelitian terdahulu terdapat pada objek penelitian yaitu Kajian kritis pembentukan pemerintahan Kampung Adat dan juga pada metode penelitian dengan menggunakan teknik kualitatif. Sedangkan perbedaannya terdapat pada variabel penelitian, pada penelitian terdahulu variabelnya adalah manajemen strategis, sedangkan penelitian yang akan dilakukan variabelnya adalah

1	2	3	4	5	6
				dan masyarakat terhadap Kampung Adat, dan belum optimalnya sosialisasi Peraturan Daerah terkait Kampung Adat.	Implementasi Kebijakan.
2	Muammar Alkadafi (2019) Kebijakan Penetapan Pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak Provinsi Riau	Implementasi Kebijakan	Deskriptive kualitatif	Hasil penelitian mengungkapkan, proses kebijakan penetapan perubahan status Kampung menjadi kampung adat di Kabupaten Siak belum dilakukan kajian secara komprehensif, sehingga secara prosedur dalam penetapan kebijakan belum memenuhi beberapa aspek yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.	Persamaan Penelitian terdapat pada variabel penelitian yaitu implementasi serta objek penelitian yaitu kampung adat, sedangkan perbedaan terdapat pada metode penelitian dan juga locus penelitian.
3	Mukhtar (2017) Revitalisasi	Revitalisasi	Metode Kualitatif	Revitalisasi Kelembagaan Kampung Adat yang di lakukan di Kampung Adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak	Persamaan terletak pada metode yang

1	2	3	4	5	6
	Kelembagaan Kampung adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak			menunjukkan bahwa prosesnya belum terpenuhi secara keseluruhan (konkrit) dan masih ada proses yang harus dilalui.	digunakan yaitu metode kualitatif, dan juga locus penelitian yaitu pada Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak, sedangkan perbedaan variabel penelitian, penelitian ini menggunakan revitalisasi kelembagaan sedangkan penulis melihat implementasi kebijakan.

2.3. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan semua teori diatas, kemudian peneliti membuat kerangka pemikiran untuk dapat dijadikan acuan dalam penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran seperti gambar 2.1. berikut :

Gambar 2.1. Kerangka Pikir Penelitian Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak



Sumber : Modifikasi Penulis, 2019

2.4. Konsep Operasional

Penelitian Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak menganut konsep operasional sebagai berikut :

1. Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap Implementasi usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2. Implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan.
3. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Desa adalah institusi dan entitas masyarakat hukum tertua yang bersifat asli. Keaslian desa terletak pada kewenangan otonomi dan tata pemerintahannya, yang diatur dan dikelola berdasarkan atas hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui sah oleh UUD Tahun 1945 berdasarkan Pasal 18B ayat (2), melakukan perubahan mendasar adalah diakui dan dihormatinya kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Kampung adat disini adalah kampung Adat Kampung Tengah Kabupaten Siak yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak.
6. Ukuran dan tujuan kebijakan adalah alat untuk mengukur keberhasilan kinerja aparatur dalam mengimplementasikan kebijakan.

7. Sumber daya adalah segala sesuatu yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan, baik itu sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya anggaran dan sebagainya.
8. Karakteristik agen pelaksana adalah karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial maupun actual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.
9. Sikap adalah kecenderungan perilaku untuk menerima dan menolak suatu kebijakan.
10. Komunikasi antar organisasi adalah hubungan yang terjalin antara pelaksana dan penerima untuk mengkoordinasikan sebuah kebijakan.
11. Lingkungan adalah faktor ekonomi, sosial, dan politik yang mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

2.5. Operasional Variabel

Operasional variabel merupakan langkah lebih lanjut dari defenisi konseptual yang berbentuk indikator – indikator variabel yang dijadikan acuan dalam melakukan penelitian. Adapun operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel II.2. Operasionalisasi Variabel Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintahperintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting	Implementasi Kebijakan	1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan	a. Tujuan kebijakan b. Keberhasilan kebijakan c. Terlaksana kebijakan
		2. Sumber daya	a. Sumber daya alam b. Sumber daya manusia c. Kemampuan

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya. (Van Metter dan Van Horn,2008:142)			mengelola sumber daya
		3. Karakteristik Agen pelaksana	a. Organisasi formal b. Organisasi informal
		4. Sikap	a. Sikap penerimaan b. Sikap penolakan terhadap hasil kebijakan
		5. Komunikasi antar organisasi	a. Komunikasi antara pimpinan dan bawahan b. Komunikasi dengan pelaksana kebijakan c. Komunikasi dengan pihak yang terlibat
		6. Lingkungan	a. Lingkungan ekonomi b. Lingkungan sosial c. Lingkungan politik

Dokumen ini adalah Arsip Miitik :

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Bogdan dan Taylor dalam Moleong¹ mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata – kata tertulis atau lisan dari orang – orang dan perilaku yang diamati dari fenomena yang terjadi.

Menurut Moleong² penelitian dengan menggunakan metode kualitatif didasarkan oleh beberapa pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden; ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola – pola nilai yang dihadapi.

3.2. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti memilih pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak. Adapun alasan yang mengiring peneliti untuk meneliti Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak dikarenakan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Desa Adat sudah berjalan selama 4 tahun, namun sampai saat ini belum mendapat pengesahan dari pemerintah pusat.

¹ Moleong, Lexy J. 2007. Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung. Hal. 4

² Moleong, Lexy J. 2000. Metode Penelitian Kualitatif. Remaja Rosdakarya; Bandung. Hal 5.

Padahal dalam pembentukan desa Adat di Kabupaten Siak sudah sesuai dengan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia.

3.3. Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, hal yang menjadi bahan pertimbangan utama dalam pengumpulan data adalah pemilihan informan. Dalam penelitian kualitatif tidak digunakan istilah populasi. Informan penelitian adalah orang yang memberikan informasi mengenai permasalahan yang berhubungan dengan judul peneliti. Seperti yang telah disebutkan bahwa pemilihan informan pertama merupakan hal yang sangat utama sehingga harus dilakukan secara cermat, karena penelitian ini mengkaji tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak maka peneliti memutuskan informan pertama atau informan kunci yang paling sesuai dan tepat adalah 1 orang Kepala Kampung Tengah.

Dari informan kunci ini selanjutnya diminta untuk memberikan rekomendasi untuk memilih informan – informan berikutnya, dengan catatan informan – informan tersebut merasakan menilai kondisi lingkungan kerja sehingga terjadi sinkronisasi dan validasi data yang didapat dari informan pertama.

Adapun informan pendukung dari penelitian ini terdiri dari 1 orang Badan Permusyawaratan Kampung Tengah, 1 orang Pejabat DPRD Kabupaten Siak, 1 orang Sekretaris Kampung Adat, 1 orang Unsur Kewilayahan, dan 5 orang masyarakat kampung tengah yang berhubungan dengan pemerintahan kampung adat. Dari keseluruhan jumlah *Key Informan* dan informan pendukung berjumlah 10 orang.

Tabel III.1: Jumlah Informan Penelitian Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kampung Siak

No	Informan Penelitian	Jumlah	Keterangan
1	Kepala Kampung	1	Key Informan
2	Ketua Badan Permusyawaratan Kampung.	1	Key Informan
3	Sekretaris Kampung	1	Key Informan
4	Dewan Perwakilan Rakyat Kab, Siak	1	Informan
5	Unsur Kewilayahan	1	Informan
6	Tokoh Masyarakat	5	Informan
	Jumlah	10	

Sumber: Modifikasi Penulis, 2019

3.4. Teknik Penarikan Informan

Penulis menetapkan untuk menggunakan dua teknik dalam penarikan sampel yaitu teknik sensus dan teknik *purposive sampling*, menurut Supriyanto dan Machfudz³ Teknik sampling (sensus) yaitu metode penarikan sampel bila semua anggota populasi dijadikan sebagai sampel. Teknik ini ditujukan Kepala Kampung, DPRD Kabupaten Siak, Sekretaris Kampung, Unsur Kewilayahan, Pelaksana Teknis Lapangan sedangkan untuk tokoh masyarakat menggunakan teknik *purposive sampling*, teknik *purposive sampling* menurut Sugiyono⁴ adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Dalam hal ini penulis memilih tokoh masyarakat yang berinteraksi tinggi dengan pemerintahan kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak.

³ Supriyanto, Achmad Sani dan Masyhuri Machfudz. 2010. Metodologi Riset: Manajemen Sumber Daya Manusia. Malang: UIN- Maliki Press.

⁴ Sugiyono. 2012. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Bandung; Alfabeta.

3.5. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

Peneliti akan menggunakan data primer sebagai data utama di dalam menyelesaikan permasalahan yang telah dikemukakan. Dimana data ini adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti sebagai jawaban masalah dan ditemukan langsung oleh peneliti sewaktu melakukan penelitian dilapangan. Data Primer ini bersumber dari catatan hasil wawancara yang diperoleh melalui wawancara yang penulis lakukan. Selain itu, penulis juga melakukan observasi dilapangan dan mengumpulkan data dalam bentuk catatan tentang situasi dan kejadian di lapangan.

2. Data sekunder

Peneliti juga menggunakan data sekunder sebagai data pendukung yang didapat oleh peneliti dari pihak lain serta dokumen – dokumen pelaksanaan kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan cara membaca buku, literatur – literatur, jurnal, koran dan berbagai informasi lainnya yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder ini dimaksudkan sebagai data penunjang guna melengkapi data primer.

3.6. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini teknik yang digunakan untuk pengumpulan data adalah menggunakan teknik dan jenis instrument sebagai berikut :

1. Pengamatan Langsung (observasi)

Menurut Darmawan, Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan lembaran pengamatan berbentuk format yang mudah diisi dan mudah pula dianalisis.⁵

Menurut Riduwan observasi yaitu melakukan pengamatan secara langsung ke objek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan. apabila objek penelitian bersifat perilaku dan tindakan manusia, fenomena alam (kejadian-kejadian yang ada di alam sekitar), proses kerja dan penggunaan responden kecil.⁶

2. Dokumentasi

Menurut Riduwan dokumentasi adalah ditujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku – buku yang relevan, peraturan – peraturan, laporan kegiatan, foto – foto, film documenter, data yang relevan dengan penelitian. Adapun yang menjadi instrumennya adalah daftar cocok dan tabel.⁷

3. Wawancara mendalam

Menurut Riduwan wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya.⁸ Wawancara yang akan digunakan adalah wawancara berstruktur bahwa pewawancara sudah mempersiapkan pertanyaan – pertanyaan tertulis yang sudah dipersiapkan terlebih

⁵ Darmawan, Deni. Metode Penelitian Kuantitatif. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2013:163

⁶ Riduwan. Metode dan Teknik Menyusun Tesis. Alfabeta. Bandung. 2013:104

⁷ *Ibid* Hlm 105

⁸ *Ibid* Hlm 102

dahulu. Adapun jenis instrumen yang penulis akan gunakan yaitu pedoman wawancara (*interview guide*).

4. Telaah pustaka

Telaah pustaka dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dengan konsep dan teori yang berkaitan secara langsung. Hal ini bertujuan agar hasil penelitian tersebut terarah dan tujuan penelitian ini dapat tercapai.

3.7. Teknik Analisis Data

Menurut Milles and Huberman⁹, analisis data tertata dalam situs ditegaskan bahwa kolom pada sebuah matriks tata waktu disusun dengan jangka waktu, dalam susunan tahapan, sehingga dapat dilihat kapan gejala tertentu terjadi. Prinsip dasarnya adalah kronologi. Berikut tahapan dalam analisis data tertata, Pertama, Membangun sajian, pada tahap ini cara yang mudah bergerak maju adalah memecah-mecah inovasi ke dalam komponen-komponen atau aspek-aspek khusus, dengan menggunakan ini sebagai baris matriks. Kolom matriks adalah jangka-jangka waktu, dari penggunaan awal sampai penggunaan nanti. Jika terjadi perubahan dalam komponen selama jangka waktu itu, kita dapat memasukkan deskripsi singkat dari perubahan itu.

Kedua, Memasukkan data. Pada tahap ini, penganalisis sedang mencari perubahan-perubahan dalam inovasi itu, komponen demi komponen. Perubahan-perubahan itu dapat ditempatkan dalam catatan-catatan lapangan wawancara dengan para pengguna inovasi yang sudah terkode, yang ditanyai secara khusus apakah mereka telah membuat suatu yang sudah terkode dalam format buku

⁹ Miles, Matthew B. and A. Michael Huberman, 2007, *Qualitative Data Analysis* (terjemahan), Jakarta : UI Press.

inovasi. Kelanjutan penyelidikan menurut adanya bagian-bagian yang telah ditambah, didrop, diperbaiki, digabungkan, atau diseleksi untuk digunakan. Dalam beberapa hal dapat mengacu pada bukti-bukti dokumenter¹⁰.

Ketiga, Menganalisis data. Pada tahap ini, penganalisis dapat memahami lebih dalam mengenai apa yang terjadi dengan mengacu kembali pada aspek-aspek lain dari catatan lapangan, khususnya apa lagi yang dikatakan orang mengenai perubahan itu atau alasan-alasannya¹¹. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Data yang sudah terkumpul dibuat dalam matriks. Dalam matriks akan disajikan penggalan-penggalan data deskriptif sekitar peristiwa atau pengalaman tertentu yang menyekat data sebelum dan sesudahnya. Setelah data dimasukkan kedalam matriks selanjutnya di buat daftar cek¹².

Untuk menyajikan data agar mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman, yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data (data collection),

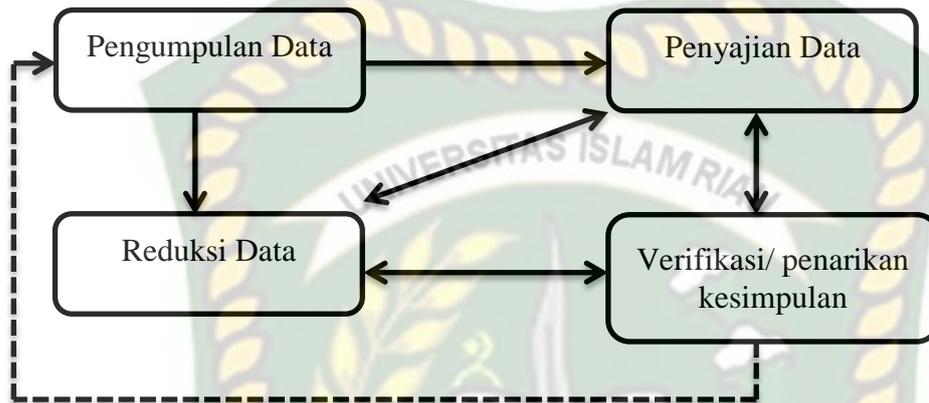
¹⁰ Ibid, Hal 174

¹¹ Ibid, Hal 177

¹² Ibid, Hal 139-140

reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*).

Gambar 3.1 Model Analisis Data Interaktif Miles dan Huberman



3.8. Jadwal Penelitian

Jadwal penelitian tentang Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak dimulai pada Maret 2020 sampai dengan Agustus 2020 seperti rincian penggunaan waktu perkegiatan yang tertera pada tabel berikut :

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Kabupaten Siak

A. Sejarah Kabupaten Siak

Kerajaan Siak Sri Indrapura didirikan pada tahun 1723 M oleh Raja Kecil yang bergelar Sultan Abdul Jalil Rahmat Syah putera Raja Johor (Sultan Mahmud Syah) dengan istrinya Encik Pong, dengan pusat kerajaan berada di Buntan. Konon nama Siak berasal dari nama sejenis tumbuh-tumbuhan yaitu siak-siak yang banyak terdapat di situ. Sebelum kerajaan Siak berdiri, daerah Siak berada dibawah kekuasaan Johor. Yang memerintah dan mengawasi daerah ini adalah raja yang ditunjuk dan diangkat oleh Sultan Johor. Namun hampir 100 tahun daerah ini tidak ada yang memerintah. Daerah ini diawasi oleh Syahbandar yang ditunjuk untuk memungut cukai hasil hutan dan hasil laut.

Pada awal tahun 1699 Sultan Kerajaan Johor bergelar Sultan Mahmud Syah II mangkat dibunuh Magat Sri Rama, istrinya yang bernama Encik Pong pada waktu itu sedang hamil dilarikan ke Singapura, terus ke Jambi. Dalam perjalanan itu lahirlah Raja Kecil dan kemudian dibesarkan di Kerajaan Pagaruyung Minangkabau. Sementara itu pucuk pimpinan Kerajaan Johor diduduki oleh Datuk Bendahara tun Habib yang bergelar Sultan Abdul Jalil Riayat Syah.

Setelah Raja Kecil dewasa, pada tahun 1717 Raja Kecil berhasil merebut tahta Johor. Tetapi tahun 1722 Kerajaan Johor tersebut direbut kembali oleh Tengku Sulaiman ipar Raja Kecil yang merupakan putera Sultan Abdul Jalil Riayat Syah.

Dalam merebut Kerajaan Johor ini, Tengku Sulaiman dibantu oleh beberapa bangsawan Bugis. Terjadilah perang saudara yang mengakibatkan kerugian yang cukup besar pada kedua belah pihak, maka akhirnya masing-masing pihak mengundurkan diri. Pihak Johor mengundurkan diri ke Pahang, dan Raja Kecil mengundurkan diri ke Bintan dan seterusnya mendirikan negeri baru di pinggir Sungai Buantan (anak Sungai Siak). Demikianlah awal berdirinya kerajaan Siak di Buantan. Namun, pusat Kerajaan Siak tidak menetap di Buantan.

Pusat kerajaan kemudian selalu berpindah-pindah dari kota Buantan pindah ke Mempura, pindah kemudian ke Senapelan Pekanbaru dan kembali lagi ke Mempura. Semasa pemerintahan Sultan Ismail dengan Sultan Assyaidis Syarif Ismail Jalil Jalaluddin (1827-1864) pusat Kerajaan Siak dipindahkan ke kota Siak Sri Indrapura dan akhirnya menetap disana sampai akhirnya masa pemerintahan Sultan Siak terakhir.

Pada masa Sultan ke-11 yaitu Sultan Assayaidis Syarief Hasyim Abdul Jalil Syaifuddin yang memerintah pada tahun 1889-1908, dibangunlah istana yang megah terletak di kota Siak dan istana ini diberi nama Istana Asseraiyah Hasyimiah yang dibangun pada tahun 1889. Pada masa pemerintahan Sultan Syarif Hasyim ini Siak mengalami kemajuan terutama dibidang ekonomi. Dan masa itu pula beliau berkesempatan melawat ke Eropa yaitu Jerman dan Belanda.

Setelah wafat, beliau digantikan oleh putranya yang masih kecil dan sedang bersekolah di Batavia yaitu Tengku Sulung Syarif Kasim dan baru pada tahun 1915 beliau ditabalkan sebagai Sultan Siak ke-12 dengan gelar Assayaidis Syarif Kasim

Abdul Jalil Syaifuddin dan terakhir terkenal dengan nama Sultan Syarif Kasim Tsani (Sultan Syarif Kasim II). Bersamaan dengan diproklamirkannya Kemerdekaan Republik Indonesia, beliau pun mengibarkan bendera merah putih di Istana Siak dan tak lama kemudian beliau berangkat ke Jawa menemui Bung Karno dan menyatakan bergabung dengan Republik Indonesia sambil menyerahkan Mahkota Kerajaan serta uang sebesar Sepuluh Ribu Gulden. Dan sejak itu beliau meninggalkan Siak dan bermukim di Jakarta. Baru pada tahun 1960 kembali ke Siak dan mangkat di Rumbai pada tahun 1968.

Beliau tidak meninggalkan keturunan baik dari Permaisuri Pertama Tengku Agung maupun dari Permaisuri Kedua Tengku Maharatu. Pada tahun 1997 Sultan Syarif Kasim II mendapat gelar Kehormatan Kepahlawanan sebagai seorang Pahlawan Nasional Republik Indonesia. Makam Sultan Syarif Kasim II terletak di tengah Kota Siak Sri Indrapura tepatnya di samping Mesjid Sultan yaitu Mesjid Syahabuddin.

Diawal Pemerintahan Republik Indonesia, Kabupaten Siak ini merupakan Wilayah Kewedanan Siak di bawah Kabupaten Bengkalis yang kemudian berubah status menjadi Kecamatan Siak. Barulah pada tahun 1999 berubah menjadi Kabupaten Siak dengan ibukotanya Siak Sri Indrapura berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999.

B. Kondisi Umum Kabupaten Siak

Kabupaten Siak adalah sebuah kabupaten di Provinsi Riau, Indonesia. Sebelumnya kawasan ini merupakan bagian dari Kesultanan Siak Sri Inderapura. Di

awal kemerdekaan Indonesia, Sultan Syarif Kasim II, merupakan Sultan Siak terakhir menyatakan kerajaannya bergabung dengan negara Republik Indonesia. Kemudian wilayah ini menjadi wilayah Kewedanan Siak di bawah Kabupaten Bengkalis yang kemudian berubah status menjadi Kecamatan Siak. Pada tahun 1999 berdasarkan UU No. 53 Tahun 1999, meningkat statusnya menjadi Kabupaten Siak dengan ibukotanya Siak Sri Indrapura.

Kabupaten Siak secara geografis memiliki luas 8.556,09 Km² 9,74 % dari total luas wilayah Provinsi Riau, merupakan wilayah terluas ke-6 Kabupaten/ kota di Provinsi Riau dengan pusat administrasi di kota Siak Sri Indrapura. Wilayah Kabupaten Siak sampai tahun 2014 memiliki 14 kecamatan yang terdiri dari 9 kelurahan, 114 kampung dan 8 kampung adat.

Secara administratif batas wilayah Kabupaten Siak adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara : Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Kepulauan meranti;
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Kampar, Kabupaten Pelalawan dan Kota Pekanbaru
- c. Sebelah Timur : Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Kepulauan meranti;
- d. Sebelah Barat : Kabupaten Bengkalis, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Kampar dan Kota Pekanbaru.

Secara geografis Kabupaten Siak terletak diantara 1 16'30''LU-0 20'49''LU dan 100 54'21''BT-102 14'59''BT, yang sebagian besarnya terdiri dari dataran rendah di bagian timur dan sebagian dataran tinggi di sebelah barat. Morfologi

wilayah Kabupaten Siak sebagian besar terdiri dari dataran dan sebagian kecil terdiri dari perbukitan yang terletak di bagian barat daya. Morfologi dataran mencakup sekitar 60% Wilayah Kabupaten Siak. Morfologi perukitan rendah terdapat di bagian utara, timur dan memanjang dari arah barat laut sampai tenggara.

Kabupaten siak terdiri dari satuan daratan rendah dan satuan perbukitan. Kabupaten Siak sebagian besar terdiri dari dataran rendah, dengan ketinggian 0-50 meter dari permukaan laut, meliputi dataran banjir sungai dan rawa serta terbentuk endapan permukaan. Kemiringan lereng sekitar 0-3 atau bisa dikatakan hampir datar. Sedangkan satuan perbukitan mempunyai ketinggian antara 50-150 meter dari daerah sekitarnya dengan kemiringan 3-15.

Wilayah Kabupaten Siak merupakan bagian dari daerah yang tersusun dari batuan sedimen tufa yang berombak sampai bergelombang. Batuan induk didominasi oleh batuan lempung, silika, batu pasir dan batu lapis. Formasi ini terdapat di daerah Minas.

Berdasarkan letak astronomis, seluruh Kabupaten Siak bila dilihat dari iklim matahari, seluruhnya terletak di daerah tropis, sehingga iklim yang berlaku di daerah ini juga iklim tropis dengan suhu udara berkisar antara 25 C sampai dengan 32 C dan kelembaban udara 88,9% perbulan.

Kabupaten Siak sebagian besar terdiri dari dataran rendah di bagian timur dan sebagian dataran tinggi di sebelah barat. Pada umumnya struktur tanah terdiri dari tanah podsolik merah kuning dari batuan, dan alluvial serta tanah organosol dan gley humus dalam bentuk rawa – rawa atau tanah basah. Daerah ini beriklim tropis.

Selain dikenal dengan sungai Siak yang membelah wilayah Kabupaten Siak, daerah ini juga terdapat banyak tasik atau danau yang tersebar di beberapa wilayah kecamatan. Tasik atau danau ini yang apabila dikembangkan dengan serius akan menjadi suatu objek wisata yang menarik.

Pada tahun 2019, Kabupaten Siak terdiri dari 14 Kecamatan yaitu dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel IV.1 Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kabupaten Siak, 2019

No	Kecamatan	Ibukota Kecamatan	Luas Area (km ²)
1	Minas	Minas Jaya	346,35
2	Sungai Mandau	Muara Kelantan	1493,65
3	Kandis	Telaga Sam – sam	894,17
4	Siak	Kampung Dalam	1346,33
5	Kerinci Kanan	Kerinci Kanan	1705,00
6	Tualang	Perawang	128,66
7	Dayun	Dayun	155,09
8	Lubuk Dalam	Lubuk Dalam	343,60
9	Koto Gasib	Pangkalan Pisang	704,70
10	Mempura	Sungai Mempura	232,24
11	Sungai Apit	Sungai Apit	151,00
12	Bunga Raya	Bunga Raya	437,45
13	Sabak Auh	Bandar Sungai	73,38
14	Pusako	Dusun Pusaka	544,47
	Kabupaten Siak	Siak Sri Indrapura	8556,09

Sumber : Kabupaten Siak Dalam Angka, 2020

C. Visi dan Misi Kabupaten Siak

1. Visi

Rancangan Visi pembangunan Kabupaten Siak sebagai rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan pembangunan 5 (lima) tahun 2016 -2021 dan merupakan bagian dari visi PRJPD Kabupaten Siak Tahun 2005-2025 dirumuskan sebagai berikut :

“Terwujudnya Kabupaten Siak Yang Maju dan Sejahtera dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis dan Berbudaya Melayu serta Menjadi Kabupaten Siak Sebagai Tujuan Pariwisata di Sumatera”.

Secara spesifik, penjabaran dari visi ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Kabupaten Siak adalah seluruh lapisan masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Siak yang berada di wilayah Kabupaten Siak.
2. Kabupaten Siak yang Maju, ditandai dengan tingginya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat sehingga menjadi masyarakat yang memiliki daya saing yang tinggi.
3. Kabupaten Siak yang Sejahtera ditandai dengan adanya kemajuan, peningkatan pendapatan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar. kondisi tersebut diukur berdasarkan peningkatan dalam Pendapatan per Kapita; Angka Kemiskinan dan Indeks Pemenuhan Kebutuhan Dasar.
4. Masyarakat yang Agamis dan Berbudaya Melayu, ditandai dengan adanya kemajuan dan peningkatan dalam kehidupan beragama, Perwujudan masyarakat yang agamis dilakukan melalui implementasi nilai-nilai keislaman (sebagai agama mayoritas) dalam kehidupan kemasyarakatan dan sebagai landasan spiritual pembangunan daerah serta dengan mewujudkan budaya Melayu sebagai sarana kultural kehidupan kemasyarakatan.
5. Kabupaten Siak sebagai Tujuan Pariwisata di Sumatra ditandai dengan meningkatnya jumlah wisatawan yang datang ke Kabupaten Siak

sehingga mengimbangi jumlah wisatawan yang datang ke destinasi pariwisata utama di pulau Sumatera.

Misi pembangunan sebagai penjabaran dari upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi pembangunan Kabupaten Siak dirumuskan sebagai berikut:

1. Mewujudkan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, berakhlak, beriman dan bertaqwa.
2. Mewujudkan pembangunan infrastruktur daerah yang merata, terutama kampung-kampung serta penerapan pembangunan yang berwawasan lingkungan.
3. Mewujudkan perekonomian daerah yang mandiri dan berdaya saing melalui pembangunan dan pengembangan sektor pertanian, perkebunan, perikanan, dan peternakan serta sektor-sektor produktif lainnya.
4. Mewujudkan destinasi wisata yang berdaya saing.
5. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih serta pelayanan publik yang prima.
6. Mengacu kepada visi yang telah ditetapkan, maka tujuan yang hendak dicapai atau dihasilkan dalam kurun waktu 5 tahun adalah, sebagai berikut:

Misi 1: Meningkatkan kualitas SDM, beriman dan bertaqwa serta berbudi pekerti yang luhur melalui pembangunan sektor **pendidikan, kesehatan, kebudayaan dan keagamaan**. Dengan tujuan sbb:

1. Meningkatnya kualitas dan kuantitas pendidikan Anak Usia Dini;
2. Meningkatnya kualitas dan kuantitas pendidikan Anak Usia Dini;
3. Tercapainya sasaran pembangunan pendidikan menengah;
4. Meningkatnya kualitas dan kuantitas keluaran pendidikan non formal;
5. Terpenuhinya rasa keadilan publik terhadap layanan pendidikan luar biasa;
6. Meningkatkan jumlah dan kualitas keluaran pendidikan tinggi;
7. Tercapainya standar mutu pendidikan melalui peningkatan profesionalisme para pendidik dan tenaga kependidikan;
8. Mewujudkan pelayanan kesehatan terjangkau dan berwawasan mutu kepada seluruh lapisan masyarakat;
9. Meningkatnya kualitas kehidupan perempuan dan anak-anak;
10. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui perencanaan keluarga;
11. Eksistensi Budaya Melayu sebagai basis jati diri masyarakat Siak;
12. Meningkatnya kecerdasan masyarakat melalui ketersediaan bahan bacaan;
13. Terbentuknya karakter pemuda yang mandiri;
14. Meningkatnya prestasi olah raga daerah.

Misi 2: Mengembangkan perekonomian daerah dan masyarakat melalui pembangunan dan pengembangan sektor pariwisata, pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan serta sektor-sektor produktif lainnya dan dengan memanfaatkan kekayaan sumber daya alam yang terbarukan, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Meningkatnya jumlah destinasi wisata yang berkelanjutan dan jumlah dan lama kunjungan wisatawan asing dan domestik;
2. Meningkatkan kuantitas, kualitas produk **pertanian**, pendapatan petani dan ketersediaan **bahan pangan** dengan harga terjangkau;
3. Manusia sehat dan produktif;

4. Meningkatkan kuantitas, kualitas produk perkebunan, pendapatan petani dan ketersediaan bahan pangan dengan harga terjangkau;
5. Meningkatkan kuantitas, kualitas produk peternakan, pendapatan petani dan ketersediaan bahan pangan dengan harga terjangkau;
6. Meningkatkan kuantitas, kualitas produk perikanan, pendapatan petani dan ketersediaan bahan pangan dengan harga terjangkau;
7. Mengoptimalkan pembangunan sektor pertambangan dan energi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat;
8. Meningkatkan mutu dan volume perdagangan serta memberikan perlindungan terhadap konsumen;
9. Meningkatnya mutu dan volume industri yang berdaya saing di pasaran lokal, domestik dan internasional.\

Misi 3: Menanggulangi kemiskinan melalui pemberdayaan **ekonomi kerakyatan**, pemberdayaan **perekonomian pedesaan**, pembangunan **sektor ketenagakerjaan** serta pemerataan dan pengendalian **kependudukan**, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Meningkatnya tingkat kesejahteraan sosial masyarakat;
2. Pemerataan distribusi penduduk;
3. Meningkatnya kesejahteraan masyarakat pedesaan;
4. Berkembangnya ekonomi kerakyatan yang ditopang oleh sektor UMKM;
5. Pertumbuhan koperasi sebagai soko guru perekonomian masyarakat;
6. Meningkatnya kualitas pencari kerja dan semakin terbukanya akses lapangan kerja;
7. Meningkatnya standar kesejahteraan pekerja dan pelayanan ketenagakerjaan;
8. Tercapainya tertib administrasi kependudukan dan catatan sipil daerah;
9. Terpetakannya penduduk berdasarkan usia, jenis kelamin, profesi dan persebarannya;

10. Terwujudnya pengelolaan data informasi hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;

Misi 4: Membangun, meningkatkan dan pemeratakan pembangunan infrastruktur daerah melalui peningkatan prasarana jalan, jembatan, pelabuhan, energi listrik, pengelolaan sumber daya air, pengelolaan lingkungan, penataan ruang dan perumahan, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Membangun, meningkatkan dan pemeratakan pembangunan prasarana jalan, jembatan, dan pengelolaan sumber daya air;
2. Membangun, meningkatkan, dan pemeratakan pembangunan perumahan berkualitas baik;
3. Meningkatkan kualitas penataan ruang;
4. Meningkatkan kualitas bidang perhubungan;
5. Meningkatkan kualitas pengelolaan lingkungan hidup;
6. Meningkatkan kualitas pengelolaan bidang pertanahan;
7. Terwujudnya pembangunan daerah secara terintegrasi, berkesinambungan dan berkelanjutan.

Misi 5: Mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*clean government and good governance*), menerapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bidang pelayanan dan perizinan dan mengoptimalkan implementasi otonomi kepada desa, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Berjalannya sistem pemerintahan yang desentralistis melalui implementasi desentralisasi politik, keuangan dan adminitrasi;

2. Terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, transparan dan akuntabel;
3. Meningkatnya kinerja dan pelayanan kelembagaan pemerintah daerah;
4. Optimalnya pelaksanaan kebijakan otonomi Desa.

D. Kependudukan

Penduduk Kabupaten Siak berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019 sebanyak 489,99 ribu jiwa yang terdiri atas 251,32 ribu jiwa penduduk laki-laki dan 238,67 ribu jiwa penduduk perempuan. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2019 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 105. Untuk melihat lebih lanjut jumlah penduduk di Kabupaten Siak dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel IV.2 Penduduk, Distribusi Persentase Penduduk, Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan, 2019.

No	Kecamatan	Penduduk (Ribu)	Penduduk Laki – Laki (Ribu)	Penduduk Perempuan (Ribu)
1	Minas	27,67	14,44	13,23
2	Sungai Mandau	8,56	4,44	4,12
3	Kandis	68,17	35,28	32,89
4	Siak	28,88	14,65	14,23
5	Kerinci Kanan	21,90	11,36	10,54
6	Tualang	113,06	58,66	54,40
7	Dayun	29,79	15,47	14,32
8	Lubuk Dalam	19,03	9,71	9,32
9	Koto Gasib	22,26	11,34	10,92
10	Mempura	15,81	8,09	7,72
12	Sungai Apit	29,48	15,22	14,26
13	Bunga Raya	25,70	13,28	12,42
14	Sabak Auh	12,59	6,46	6,13
15	Pusako	7,19	3,27	3,47
	Kabupaten Siak	430,09	222,12	207,97

Sumber : Kabupaten Siak Dalam Angka, 2020.

Kepadatan penduduk di Kabupaten Siak tahun 2019 mencapai 57 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di empat belas kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Tualang dengan kepadatan sebesar 1048 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Sungai Mandau sebesar 6 jiwa/km².

4.2. **Gambaran Umum Kecamatan Mempura**

Kecamatan Mempura merupakan salah satu kecamatan yang terdapat di kabupaten Siak, Provinsi Riau. Kecamatan Mempura merupakan Bagian dari Kesultanan Siak Sri Inderapura letaknya yang hanya terpisahkan oleh sungai siak membuat Mempura Menjadi Kecamatan paling dekat dengan ibukotanya yaitu Kabupaten Siak, kesultanan siak adalah sebuah Kerajaan Melayu Islam yang pernah berdiri di Kabupaten Siak, Provinsi Riau, Indonesia. Kerajaan ini didirikan di Buantan oleh Raja Kecil, anak dari Sultan Mahmud Shah sultan Kesultanan Johor yang dibunuh dan dilarikan ke Pagaruyung bersama ibundanya Encik Apong.

Raja kecil yang bergelar Sultan Abdul Jalil pada tahun 1723, setelah sebelumnya terlibat dalam perebutan tahta Johor. Dalam perkembangannya, Kesultanan Siak muncul sebagai sebuah kerajaan bahari yang kuat dan menjadi kekuatan yang diperhitungkan di pesisir timur Sumatera dan Semenanjung Malaya di tengah tekanan imperialisme Eropa.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, beliau berangkat ke Jakarta untuk bertemu dengan Bung Karno Presiden Pertama RI, dan menyatakan bahwa Istana Siak juga merupakan bagian dari Republik Indonesia. Pada tahun 1960 beliau kembali ke Siak dan wafat di Rumbai pada tahun 1968. Pada tahun 1998 pemerintah

Indonesia menobatkan beliau sebagai Pahlawan Kehormatan sehingga beliau termasuk sebagai salah satu Pahlawan Nasional Republik Indonesia.

Mayoritas penduduk di Kecamatan Mempura Kabupaten Siak adalah suku Melayu. Di Kecamatan Mempura Kabupaten Siak terdapat suku bangsa lainnya seperti Jawa, Minang, dan etnis Cina/Tionghoa, yang memiliki akar budaya yang unik. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai jumlah penduduk di Kecamatan Mempura dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

IV.3 Jumlah Warga Menurut Jenis Kelamin dan Jumlah Keluarga di Kecamatan Mempura Tahun 2019

No	Desa/ Kelurahan	Jenis Kelamin			Jumlah Keluarga
		Laki - Laki	Perempuan	Jumlah	
1	Merempan Hilir	993	945	1938	529
2	Sungai Mempura	2044	1642	3686	921
3	Kampung Tengah	240	239	479	139
4	Benteng Hulu	1479	1448	2927	813
5	Benteng Hilir	1027	973	2000	650
6	Paluh	690	633	1323	389
7	Koto Ringin	824	748	1572	444
8	Teluk Merempan	331	355	686	194
	Jumlah	7628	6983	14611	4079

Sumber : Kecamatan Mempura dalam Angka, 2020

Berdasarkan data yang didapat dari Badan Pusat Statistik jumlah penduduk di Kecamatan Mempura sebanyak 421.477 jiwa dengan jumlah laki-laki sebanyak 220.239 jiwa dan perempuan sebanyak 201.238 jiwa yang tersebar di setiap kecamatan.

4.3. Kampung Adat Kampung Tengah Kabupaten Siak

Fenomena pemerintahan desa adat dalam sejarah tata pemerintahan di Indonesia mengalami pasang surut akibat pengaruh kebijakan negara yang sentralistik mengatur kehidupan masyarakat lokal. Mengacu pada sejarah di masa lampau konsep pemerintahan lokal atau desa di bawah pimpinan Kerajaan Siak disebut Pemerintahan Kampung, maka saat ini di Kabupaten Siak telah dibentuk pula Pemerintahan Kampung yang dikepalai oleh seorang Penghulu sebagai Kepala Pemerintah Kampung. Hal ini diperkuat dengan adanya kebijakan negara melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa membuka ruang bagi daerah untuk menentukan bentuk pemerintahan desa yang sesuai dengan corak dan karektarestik budaya lokal masyarakat setempat, termasuk bagi Pemerintah Kabupaten Siak.

Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak sedikit demi sedikit pemerintah Kabupaten Siak mulai mereduksi bentuk pemerintahan lama yang dianggap berkontribusi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sekaligus mengurangi beban besar negara dalam hal kemandirian dan permasalahan daerah. Usaha untuk mengembalikan format Pemerintahan Desa Adat/Pemerintahan Kampung Adat ini sejalan dengan semangat dari perumusan Pasal 18B ayat (2) yang secara tegas menyatakan bahwa: “negara mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya sepanjang masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Adapun landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah ini adalah bertolak dari konsepsi negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan landasan sosiologis pembentukan Peraturan Daerah ini didasarkan pada upaya untuk mengembalikan nilai adat masyarakat lokal dan peranan tokoh masyarakat adat serta untuk menghidupkan kembali nilai dan norma adat di Kampung Adat atau nama lainnya perlu di lakukan Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak.

Kampung Adat yang dimaksud dalam Peraturan Daerah ini adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 9). Adapun Kampung Adat adalah susunan asli yang mempunyai hak asal usul berupa hak mengurus wilayah dan mengurus kehidupan masyarakat hukum adatnya (Pasal 1 angka 9), khususnya adat Melayu Siak.

Ditinjau dari landasan pembentukan peraturan perundang - undangan, baik landasan filosofis dan sosiologis dalam Peraturan Daerah ini memiliki landasan argumentasi hukum yang kuat. Dalam konteks NKRI, landasan filosofis pembentukan Peraturan Daerah ini harus mengacu pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan dalam

kehidupan berbangsa dan bernegara (way of life). Adapun landasan sosiologis menghendaki ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini harus mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat dan merupakan aspirasi masyarakat. Hukum yang dibuat harus sesuai dengan hukum yang hidup (living law) dalam masyarakat,¹³ khususnya masyarakat Kabupaten Siak.

Kampung Adat di Kabupaten Siak yaitu:

1. Kampung Lubuk Jering menjadi Kampung Adat Lubuk Jering di Kecamatan Sungai Mandau;
2. Kampung Tengah menjadi Kampung Adat Kampung Tengah di Kecamatan Mempura;
3. Kampung Kuala Gasib menjadi Kampung Adat Kuala Gasib di Kecamatan Koto Gasib;
4. Kampung Penyengat menjadi Kampung Adat Asli Anak Rawa Penyengat di Kecamatan Sungai Apit;
5. Kampung Minas Barat menjadi Kampung Adat Sakai Minas di Kecamatan Minas;
6. Kampung Mandi Angin menjadi Kampung Adat Sakai Mandi Angin di Kecamatan Minas;
7. Kampung Bekalar menjadi Kampung Adat Sakai Bekalar di Kecamatan Kandis; dan
8. Kampung Libo Jaya menjadi Kampung Adat Sakai Libo Jaya di Kecamatan Kandis.

Kampung Adat Kampung Tengah berada di Kecamatan Mempura. Wilayah kecamatan Mempura seperti pada umumnya wilayah Kecamatan Mempura terdiri dari dataran rendah dan berbukit-bukit dengan struktur tanah pada umumnya terdiri dari tanah podsolik merah kuning dari batuan dan aluvial serta tanah organosol dan gley humus dalam bentuk rawa-rawa atau tanah basah. Hampir seluruh desa di Kecamatan Mempura berada di daerah aliran sungai yaitu Sungai Mempura, sehingga dengan demikian sebagian besar wilayahnya merupakan dataran rendah.

Demikian pula dengan keseharian penduduk wilayah ini, banyak pula yang menggantungkan kehidupan mereka dengan memanfaatkan keberadaan Sungai Mempura. Luas wilayah Kampung Adat Kampung Tengah adalah 107,21 hektar, terdiri dari 1 RW dan 3 RT. Jumlah penduduk sebanyak 415 orang yang terdiri dari 213 orang laki-laki dan 202 orang perempuan. Pada tahun 2014, jumlah fasilitas tempat ibadah yang ada di Kampung Adat Kampung Tengah yakni 3 masjid dan 2 mushalla/langgar.¹⁶ Dalam sejarahnya, Kampung Tengah merupakan tempat tinggal bekas Petinggi Kerajaan Siak yang dahulu kala disebut Kampung Kelakap. Segala sesuatu yang terjadi di masyarakat didasarkan pada hukum adat Melayu dengan falsafah “adat bersendikan Syara’, Syara’ bersendikan Kitabullah.

4.4. Identitas Informan

Identitas informan merupakan keterangan yang diperoleh dari responden berupa data mengenai jenis kelamin, umur responden, tingkat pendidikan. Untuk lebih jelasnya mengenai hal tersebut maka dapat dilihat pada keterangan dibawah ini :

4.4.1. Jenis Kelamin

Jenis kelamin pada identitas informan, Kepala Kampung, Ketua Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Bagian Pemerintahan, DPRD Kabupaten Siak, Sekretaris Kampung, Unsur Kewilayahan, Pelaksana Teknis Lapangan dan Tokoh Masyarakat terdiri dari dua jenis kelamin yaitu jenis kelamin laki – laki dan perempuan. Jenis kelamin juga mempengaruhi emosional informan yang bersangkutan dalam menanggapi Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak. Untuk lebih jelasnya mengenai jenis kelamin informan yang ada pada penelitian ini, bisa dilihat pada tabel V.1 berikut :

Tabel IV.4 : Distribusi Jumlah Informan Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase (%)
1	Laki – Laki	12	100%
2	Perempuan	0	0%
Jumlah		12	100%

Sumber : Data Olahan Penulis, 2020

Dari tabel diatas diketahui bahwa semua informan pada penelitian ini berjenis kelamin laki – laki. Hal tersebut menyatakan bahwa yang berperan dalam implementasi kebijakan penetapan desa adat lebih didominasi oleh kaum laki – laki.

4.4.2. Umur Informan

Umur seseorang dapat mencerminkan kemampuan dan kondisi seseorang secara fisik. Tabel berikut ini menjelaskan jumlah informan yang diklasifikasikan berdasarkan umur.

Tabel IV.5 : Jumlah Informan Menurut Umur

No	Umur	Jumlah	Persentase
1	< 30	1	8%
2	31 – 40	3	25%
3	41 – 50	5	42%
4	>50	3	25%
	Jumlah	12	100%

Sumber : Data Olahan Penulis, 2020

Dari data diatas dapat dilihat bahwa rata – rata usia informan berkisar antara 41 sampai dengan 50 tahun, hal ini dilihat dari jumlah informan yang berumur 41 – 50 tahun berjumlah 5 orang dari 12 orang informan atau sebesar 42%. Sedangkan yang berumur diantara 31-40 tahun berjumlah 3 orang atau dengan persentase 25%, kemudian yang berumur lebih dari 50 tahun berjumlah 3 orang atau sebesar 25% sedangkan informan yang berumur dibawah 30 tahun berjumlah 1 orang dengan persentase 8%.

4.4.3. Tingkat Pendidikan Responden

Pendidikan merupakan suatu usaha seseorang dalam rangka memberikan pengembangan terhadap pola fikir orang lain dalam memahami dan menilai sesuatu dimana dari tingkat pendidikan kita akan mengetahui kemampuan seseorang yang cenderung akan mempengaruhi pola fikir serta tingkah laku setiap orang. Pendidikan tidak bisa didapat begitu saja melainkan melalui beberapa tahapan – tahapan baik dari keluarga (non-formal), lingkungan (non-formal), maupun sekolah (formal).

Adapun tingkat pendidikan informan pada penelitian ini, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel IV.6 : Jumlah Informan Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	SLTP	1	8 %
2	SLTA	5	42 %
3	Strata 1	5	42 %
4	Strata 2	1	8%
Jumlah		12	100 %

Sumber : Data olahan penulis 2020

Dari data diatas diketahui bahwa untuk identitas informan dilihat dari tingkat pendidikan terdiri dari berbagai tingkatan, untuk pendidikan SLTP adalah 1 orang dengan persentase 8%, informan yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA berjumlah 5 orang dengan persentase 42%, jumlah tersebut sama dengan yang mempunyai latar belakang pendidikan strata 1 sedangkan untuk pendidikan Strata 2 berjumlah 1 orang dengan persentase 8%.

4.5. Hasil Penelitian Tentang Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak

Kelahiran Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam upaya mewujudkan suatu proses pembangunan berkelanjutan yang partisipatif, pemerintah bersama – sama masyarakat dapat melakukan revitalisasi kelembagaan yang sebelumnya tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan bahwa Desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul,dan/atau hak

tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Kriteria desa adat diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dinyatakan Pasal 97 bahwa penetapan Desa Adat harus memenuhi syarat:²

1. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan diberikannya peluang tersebut, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Siak sebagai daerah yang berakar kuat pada Budaya Melayu sejak zaman kerajaan Siak ingin melestarikan kembali Budaya Melayu dalam hal pemerintahan desa adat di masa lalu yang pada saat ini mulai hilang akibat perkembangan zaman. Kabupaten Siak Provinsi Riau satu – satunya Kabupaten yang dengan cepat mengimplementasikannya, dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2015 tentang Perubahan nama desa menjadi Kampung³, perubahan tersebut bertujuan untuk melestarikan kembali nama kampung dimasa lalu dalam bahasa Melayu yang pernah digunakan sebelum

¹ *Ibid*, UU No 6 Tahun 2014

² *Ibid*, Pasal 97

³ Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2015 tentang Perubahan nama desa menjadi Kampung

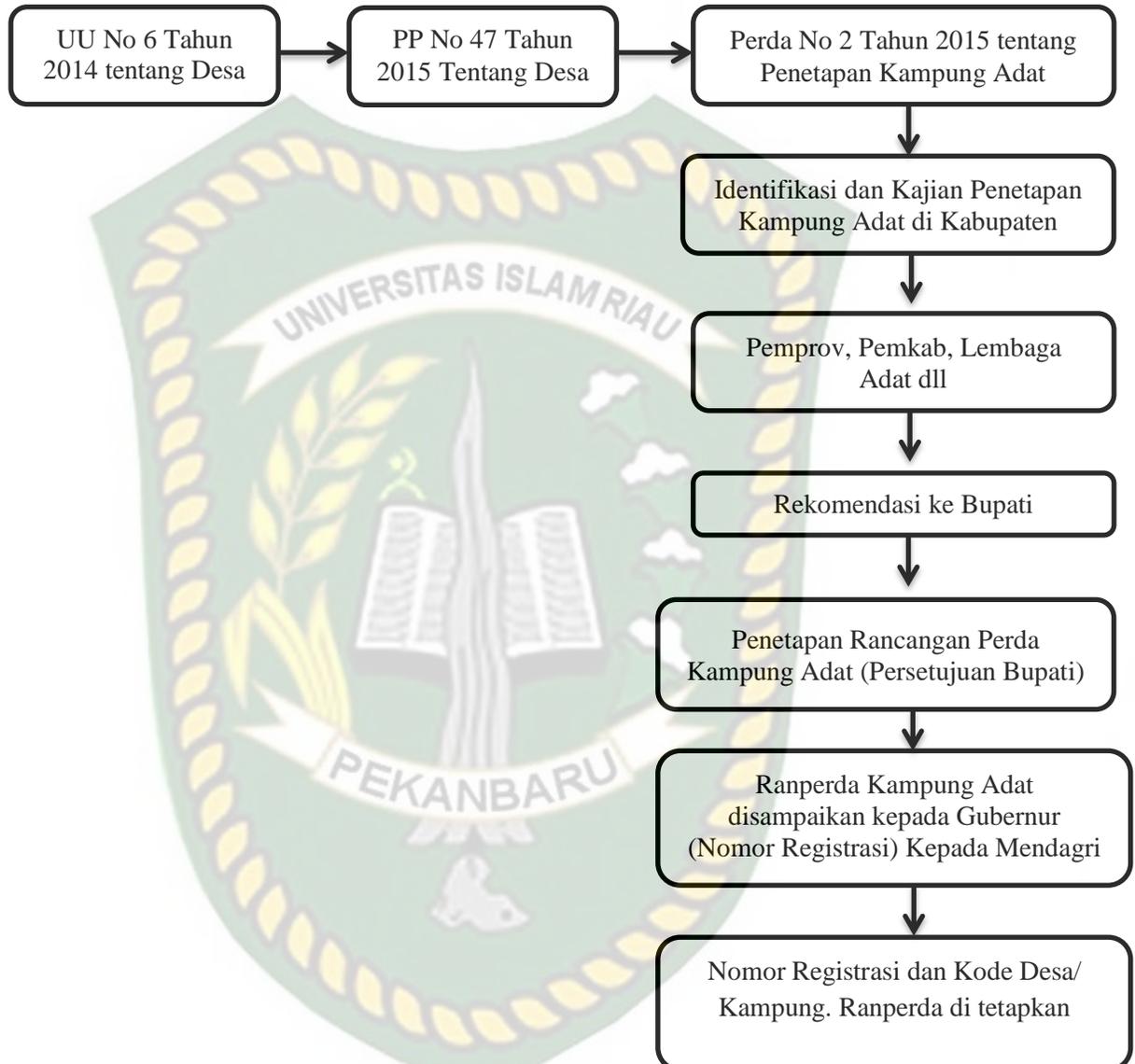
terbentuknya Kabupaten Siak. Selanjutnya Pemerintah Kabupaten Siak juga menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak.⁴ Melalui Peraturan Daerah ini ditetapkan pula 8 (delapan) desa yang kemudian diganti menjadi Kampung Adat yang dipimpin oleh seorang “penghulu”, yaitu Kampung Adat Lubuk Jering, Kampung Adat Kampung Tengah, Kampung Adat Asli Anak Rawa Penyengat, Kampung Adat Sakai Minas, Kampung Adat Sakai Mandi Angin, Kampung Adat Sakai Bekalar, dan Kampung Adat Sakai Libo Jaya. Menurut Bupati Siak, nomenklatur ‘penghulu’ ini pernah digunakan jauh sebelum terbentuknya Kabupaten Siak.⁵

Tujuan ditetapkannya kembali kampung adat adalah untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini diakibatkan oleh semakin kompleksnya tata kehidupan dimasyarakat sebagai pengaruh urbanisasi penduduk dari daerah lain, dan memberikan peran dan fungsi kepada penghulu Kampung Adat dan tokoh adat untuk dapat mengayomi kehidupan masyarakat yang lebih optimal. Berikut ini dijelaskan mengenai proses penetapan Pemerintahan Desa/ Kampung Adat di Kabupaten Siak :

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat

⁵ www.riamadani.com

Gambar IV.1 Proses Penetapan Pemerintahan Desa / Kampung Adat



Sumber : Data Olahan Peneliti dikutip dari UU dan PP tentang Desa, 2020

Proses dan mekanisme penetapan desa/kampung adat dikabupaten Siak, dalam temuan peneliti dijelaskan bahwa proses perubahan status belum berjalan secara ideal, hal tersebut terlihat bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menyebutkan perubahan status desa menjadi desa adat dilakukan melalui mekanisme.

Pertama, identifikasi dan pengkajian yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Siak bersama majelis adat atau lembaga lainnya. Kedua, Bupati Kabupaten Siak menetapkan Kampung Adat berdasarkan hasil identifikasi dan pengkajian yang dituangkan dalam rancangan peraturan daerah dan dibahas dan disetujui bersama dengan DPRD Kabupaten Siak. Ketiga, rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada Gubernur untuk mendapatkan Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Gubernur untuk mendapatkan Nomor Registrasi Kampung Adat, dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan Kode Kampung Adat. Selanjutnya, Ranperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) setelah mendapat Nomor Registrasi dan Kode Kampung Adat dari Menteri Dalam Negeri.

Eksistensi pemerintahan Kampung Adat di Siak sudah hampir hilang, yang diakibatkan pada masa pemerintahan orde baru berkuasa, pemerintah pusat melakukan penyeragaman kesatuan masyarakat hukum sesuai dengan adat istiadat yang diakui masyarakat menjadi pemerintahan desa melalui perberlakuan Undang – Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Akibatnya adat budaya asli masyarakat Kampung dalam menyelenggarakan pemerintahan kampung adat hampir hilang sejak era pemerintahan orde baru.

Kabupaten Siak merupakan salah satu wilayah yang hingga saat ini terus menjaga dan menerapkan nilai-nilai hukum Adat. Bagaimanapun juga hukum sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan. Hukum dan pemerintahan sama-sama bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengarahkan kehidupan masyarakat sesuai

dengan idealisme hukum. Sehingga sebagai satu wilayah yang masih terus menjaga kelestarian hukum Adat, siak juga memiliki sistem pemerintahan adat yang sudah dikenal lama oleh masyarakat, sebagai contoh di Kabupaten Siak yang memiliki sistem pemerintahan kampung yang dipimpin oleh datuk penghulu (adat) yang masih eksis hingga saat ini. Adanya sistem pemerintahan kampung memberikan suasana yang berbeda pada tataran sistem pemerintahan desa di Kabupaten Siak, yang mana tidak terjadi sebagaimana pada daerah-daerah yang lain di Indonesia.

Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 menegaskan bahwa Kampung Adat adalah susunan asli yang mempunyai hak asal usul berupa hak mengurus wilayah dan mengurus kehidupan masyarakat hukum adatnya.⁶. Adat adalah ketentuan dan aturan yang mengatur tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan sesamanya dalam segala aspek kehidupan (Pasal 1 angka 11). Sedangkan Pemerintahan Kampung Adat adalah penyelenggara urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 11).

Oleh karena telah dibentuk payung hukum di daerah dalam mengatur bentuk desa adat ini, maka secara tidak langsung pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Siak harus mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat agar eksistensi desa adat tersebut berjalan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan dan merupakan salah satu bentuk keistimewaan yang harus dijaga oleh masyarakat daerah itu sendiri. Apalagi dalam pembentukan desa adat ini tergolong masih baru dan tentu

⁶ *Ibid*, Perda Kab. Siak Pasal 1

memerlukan keterampilan khusus dalam menata sistem pemerintahan desa adat agar sesuai dengan yang direncanakan untuk menciptakan sistem pemerintahan daerah yang telah diamanatkan oleh konstitusi yang terdapat dalam Pasal 18B UUD 1945. Meskipun pembentukan kampung adat di Kabupaten Siak telah sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku, namun belum optimal sehingga berdampak pada Pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak belum berjalan sebagaimana mestinya. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi desa adat, berikut ini dijelaskan lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan penetapan Desa Adat berdasarkan hasil wawancara dengan informan berdasarkan ukuran indikator dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan menjadi tolok ukur atas isi sebuah kebijakan, sebab dalam melakukan implementasi, para pelaksana/implementor terikat oleh ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan itu sendiri. Tidak heran jika ada sebuah kebijakan mendapat tantangan dari masyarakat karena ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan tidak berpihak pada kepentingan publik.

Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan menjadi tolok ukur atas isi sebuah kebijakan, sebab dalam melakukan implementasi, para pelaksana/implementor terikat oleh ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan itu sendiri. Tidak heran jika ada sebuah kebijakan mendapat tantangan dari masyarakat karena ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan tidak berpihak pada kepentingan publik.

Van Meter dan Van Horn dalam Widodo (2010:105) menjelaskan bahwa pemahaman tentang maksud umum dari suatu tujuan dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap tujuan dan tujuan kebijakan. Tujuan dan tujuan kebijakan memiliki hubungan yang erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap tujuan dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang crucial. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, disebabkan karena mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Dalam memahami tujuan dan sasaran kebijakan, dalam kaitannya dengan penelitian ini dapat dilihat berdasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2014 tentang tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang menjadi acuan dalam pelaksanaan kebijakan ini yang secara umum tujuannya yaitu untuk menyelamatkan keberlanjutan kehidupan Masyarakat Hukum Adat utamanya norma, adat istiadat, kebiasaan, dan sumberdaya alam yang merupakan warisan Masyarakat Hukum Adat.

Penetapan Kampung Adat yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Siak yaitu dengan mengeluarkan Perda Kabupaten No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2015 yang menjadi dasar hukum bagi pengaturan penetapan Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Kampung Adat.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak berdasarkan indikator Ukuran dan Tujuan Kebijakan dapat dilihat tanggapan informan dibawah ini :

Apakah tujuan utama dari pembentukan kampung adat di Kabupaten Siak? dan bagaimanakah proses implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak ini?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai proses penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Proses membentuk kampung adat ini panjang dan harus dikerjakan terus menerus. Kita terlebih dahulu harus mengubah desa menjadi kampung dan kampung menjadi kampung adat. Ada delapan kampung adat yang disahkan di Kabupaten Siak ini salah satunya Kampung Tengah ini”.

Hal ini diperkuat dengan tanggapan sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Dalam membentuk dan menetapkan kampung adat ini, usulan pertamanya dari masyarakat desa melalui perangkat desa, lalu ke camat dan kemudian dibahas dan diparipurnakan di DPRD. Usulan tidak saja dari camat bersama masyarakat desa, tapi LAMR Siak juga”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, selasa, 2 juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai tujuan pembentukan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Pembentukan kampung adat Tengah merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Siak untuk menghidupkan kembali peran lembaga – lembaga yang ada di Kampung adat Tengah berdasarkan asal – usul yang dimiliki.” (wawancara kepala bagian kewilayahan, selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Ada delapan Kampung yang ditetapkan sebagai kampung adat di Kabupaten Siak, salah satunya kampung Tengah ini, dengan ditetapkannya kampung Tengah ini sebagai kampung adat diharapkan memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap penyelenggaraan kampung adat tengah itu sendiri. Kewenangan yang diberikan tersebut merupakan kewenangan lokal yang dulunya tumbuh dan hidup didalam Kampung adat itu sendiri.” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Pembentukan Desa Adat serta tujuan Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Penetapan Kampung Adat yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Siak yaitu dengan mengeluarkan Perda No 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2015 yang menjadi dasar hukum bagi pengaturan penetapan Pemerintah desa menjadi Pemerintahan Kampung Adat. Dari delapan desa yang berubah status menjadi Kampung adat salah satunya adalah Kampung Tengah dengan tujuan untuk melestarikan Kembali adat istiadat diKampung Tengah Kecamatan Mempura ini”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui Penetapan Kampung adat yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Siak yaitu dengan mengeluarkan Perda Kabupaten No. 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2015 yang menjadi dasar hukum bagi pengaturan penetapan Pemerintahan Desa menjadi Pemerintahan Kampung Adat. Delapan desa di Siak yang telah ditetapkan menjadi Kampung Adat itu adalah : Kampung Adat lubuk jering, Kampung Adat Tengah, Kampung Adat Kuala Gasib,

Kampung Adat Akit Penyengat, Kampung Adat Sakai Minas, Kampung Adat Sakai Mandi Angin, Kampung Adat Sakai Bekalar dan Kampung Adat Sakai Libo Jaya.

Pemerintahan Kampung Adat yang sebelumnya hanya diakui sebagai kesatuan wilayah adat sekarang dihidupkan kembali dan diakui sebagai organisasi pemerintahan terendah. Pemerintahan desa yang telah memporak-porandakan struktur sosial dalam masyarakat ini akibat diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa dihapuskan dan dengan demikian diharapkan dengan menghidupkan kembali bentuk pemerintahan asli di Kabupaten Siak, partisipasi masyarakat untuk membangun kampung adat dapat ditumbuhkan lagi seiring dengan pengakuan kampung adat tersebut.

Kabupaten Siak merupakan salah satu Kabupaten yang dianggap paling tanggap terhadap gagasan merevitalisasi atau menghidupkan kembali Sistem Pemerintahan Tradisional yaitu Kampung Adat. Untuk mewujudkan kampung adat Pemerintah Kabupaten Siak harus melewati jalan berliku dengan melalui beberapa kali tahapan sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang didalamnya memberikan peluang ditetapkannya desa adat. Adapun mekanisme penetapan Desa Adat adalah sebagai berikut :

- a. Inventarisasi desa yang telah memiliki kode desa
- b. Identifikasi dan pengkajian desa (Pemprov, Pemda Kabupaten dan Lembaga Adat/sebutan lain)
- c. Penetapan Bupati dituangkan kedalam Ranperda.
- d. Penyusunan rancangan Peraturan Daerah disertai naskah akademis.

- e. Pengajuan Nomor Registrasi kepada Gubernur
- f. Pengajuan Kode Kampung Adat kepada Mendagri
- g. Penetapan Peraturan Daerah.

Dalam upaya mewujudkan implementasi penetapan kampung adat pemerintah sangat membutuhkan dukungan dan partisipasi penuh dari masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan diawal proses awal dalam pembentukan kampung adat berasal dari usulan masyarakat desa. Oleh sebab itu penulis melakukan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat mengenai penetapan Kampung adat terutama Kampung adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yaitu sebagai berikut :

“Tujuan utama dibentuk kembali kampung adat adalah untuk melestarikan kembali adat istiadat yang ada dikampung ini yang semakin hari semakin memudar sehingga kami takut suatu hari adat istiadat yang menjadi ciri khas kampung ini menjadi hilang sehingga kami berinisiatif untuk membangun kembali kampung adat di Kampung Tengah ini”. (wawancara dengan bapak Abdul Razak, Rabu 3 Juni 2020).

Tanggapan tersebut dibenarkan oleh Bapak Hermi yang menyatakan bahwa :

“Kami sangat senang sekali jika adat istiadat ini dihidupkan kembali, karna anak – anak remaja sekarang ini sudah bergaul dengan bebas”.(Wawancara dengan Bapak Hermi, Rabu 3 Juni 2020)

Begitu juga tanggapan dari bapak Yahya yang menerangkan:

“Semoga dengan dikembalikan kampung adat ini maka yang menjadi ciri khas dari kampung ini dapat dilestarikan kembali oleh remaja – remaja sekarang sehingga dapat diteruskan kepada anak cucunya sehingga anak – cucu kitapun dapat melihat dan melestarikan adat istiadat yang merupakan ciri khas kampung tengah ini”(Wawancara dengan bapak Yahya, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan bapak Antony Kurniawan menjelaskan bahwa :

“Kita berharapnya dengan ditetapkannya kembali kampung adat, dikampung tengah ini maka berkuranglah pergaulan yang tidak baik dikampung ini,

karna kita melihat pergaulan anak muda sekarang sudah jauh melanggar etika dan norma – norma dalam masyarakat”.

Sementara bapak Andriansyah menyebutkan bahwa :

“Masyarakat khususnya masyarakat melayu sangat mendukung kegiatan ini, ini dibuktikan akan didirikan Gedung Lembaga Adat di Kampung ini. Adapun tanah yang akan dibangun adalah tanah yang akan dibangun adalah tanah hibah dari masyarakat yang tujuannya agar bisa membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat sekitar.” (Wawancara dengan Bapak Andriansyah, Rabu 3 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan masyarakat menyatakan bahwa masyarakat sangat mendukung dalam penerapan kampung adat di Kampung tengah, bagi masyarakat dengan diterapkannya kampung adat dapat mengembalikan remaja – remaja pada khususnya untuk mempelajari dan mencintai adat istiadat yang sudah diturunkan dari nenek moyang dan menjadi ciri khas dari kampung tengah tersebut. Jadi dapat disimpulkan pada indikator ukuran dan tujuan kebijakan sudah terlaksana dengan baik, namun masih perlu ditingkatkan lagi disebabkan system adat istiadat dikampung tengah sempat hilang karena kampung tengah dahulu pernah berubah menjadi pemerintah desa dengan tidak mengindahkan adat – istiadatnya.

2. Sumber daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya alam, sumber daya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang

ada di masyarakat yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya financial.

Model kelembagaan pemerintahan Desa Adat mengalami perkembangan yang signifikan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sesuai dengan asas rekognisi yang dikandung dalam Pasal 18 dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Nomor 6 Tahun 2014 mengakui keberadaan dua jenis desa, yaitu desa dan desa adat, atau disebut dengan nama lain. Sebagaimana disebutkan pada Pasal 6, kedua-duanya merupakan "... kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah menjadi

Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 100).

Menindaklanjuti ketentuan UU Nomor 6 Tahun 2014 diatas, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Siak mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak. Melalui Peraturan Daerah ini ditetapkan 8 (delapan) Kampung menjadi Kampung Adat yaitu: Kampung Lubuk Jering menjadi Kampung Adat Lubuk Jering di Kecamatan Mandau, Kampung Tengah menjadi Kampung Adat Kampung Tengah di Kecamatan Mempura, Kampung Kuala Gasib menjadi Kampung Adat Kuala Gasib di Kecamatan Kota Gasib, Kampung Penyengat menjadi Kampung Adat Asli Anak Rawa Penyebat di Kecamatan Sungai Apit, Kampung Minas Barat menjadi Kampung Adat Sakai Minas di Kecamatan Minas, Kampung Mandi Angin menjadi Kampung Adat Sakai Mandi Angin di Kecamatan Minas, Kampung Bekalar menjadi Kampung Adat Sakai Bekalar di Kecamatan Kandis, dan Kampung Libo Jaya menjadi Kampung Adat Sakai Libo Jaya di kecamatan Kandis.

Dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 disebutkan, Pemerintah Kampung Adat terdiri dari Penghulu dan Perangkat Kampung Adat. Dilihat dari tugas pokok dan fungsinya, Pemerintah Kampung Adat merupakan salah satu elemen dalam Pemerintahan Kampung Adat yang bersifat eksekutif. Dikepalai oleh seorang Penghulu dengan dibantu oleh Perangkat Kampung Adat yang terdiri dari: Sekretariat Kampung Adat; Unsur kewilayahan; dan Pelaksana teknis

lapangan. Sekretariat Kepenghuluan Adat terdiri dari : Kerani sebagai pimpinan sekretariat; dan juru tulis, staf, atau unsur pembantu kerani. Unsur kewilayahan adalah Pembantu Penghulu yakni kadus, rukun kampung dan rukun tetangga. Sedangkan pelaksana teknis lapangan yaitu petugas Kampung Adat yang melakukan suatu tugas tertentu dalam perkampungan Adat seperti urusan agama, keamanan, pengairan, pertanian, pemadaman kebakaran hutan dan lahan atau urusan lain yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tidak ditegaskan keberadaan Pemerintahan Kampung Adat yang menjalankan fungsi di bidang legislatif sebagaimana Badan Perwakilan Desa dalam sistem Pemerintahan Desa. Namun secara implisit, tugastugas tersebut dijalankan oleh Lembaga Adat. Lembaga ini merupakan lembaga adat yang tak terpisahkan dari Lembaga Adat Melayu Riau Kabupaten Siak dan merupakan mitra Pemerintah Kampung Adat dan lembaga Kampung Adat lainnya dalam memberdayakan masyarakat Kampung Adat. Pembentukan lembaga adat Kampung Adat ditetapkan dengan peraturan Kampung Adat, berpedoman pada ketentuan yang berlaku dan dapat dikembangkan di Kampung Adat untuk menampung kepentingan kelompok adat yang lain (Pasal 8).

Lembaga lainnya yang dikenal dalam sistem Pemerintahan Kampung Adat adalah Lembaga Kemasyarakatan Kampung Adat dibentuk atas prakarsa Pemerintah Kampung Adat dan Masyarakat (Pasal 7). Lembaga ini bertugas: melakukan Pemberdayaan Masyarakat Kampung Adat; ikut serta dalam perencanaan dan

pelaksanaan pembangunan; dan meningkatkan pelayanan Masyarakat Kampung Adat.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak berdasarkan indikator Ukuran dan Tujuan Kebijakan dapat dilihat tanggapan informan dibawah ini :

Apakah sumberdaya yang digunakan dalam penetapan Kampung Adat sudah memenuhi baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai sumber daya dalam penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Dari segi sumberdaya manusia kami rasa sudah cukup memadai, baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, kami bekerjasama dengan pemerintah Kabupaten maupun pemerintah provinsi dan juga DPRD Kabupaten Siak dalam pembentukan kampung adat ini, kami banyak mendapat dukungan baik moral maupun materil dari pemerintah dan partisipasi penuh dari masyarakat, sedangkan dari segi anggaran tidak jauh berbeda dengan desa pada umumnya sedangkan dari segi sarana dan prasarana Kampung Adat khususnya kampung tengah ini masih dalam tahap pembangunan beberapa jalan – jalan kampung guna memperlancar aktivitas warga”.

Hal ini diperkuat dengan tanggapan sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Pada dasarnya sumberdaya sudah memenuhi dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Kami banyak mendapat dukungan dari berbagai pihak terutama pemerintah dalam penetapan kampung adat ini”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, selasa, 2 juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai sumber daya dalam penetapan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Sejauh ini kami melihat kerjasama yang baik dari berbagai pihak terkait dalam pembentukan kampung adat ini”. (wawancara kepala bagian kewilayahan, selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Ada delapan Kampung yang ditetapkan sebagai kampung adat di Kabupaten Siak, salah satunya kampung Tengah ini, dengan ditetapkannya kampung Tengah ini sebagai kampung adat, dan ini mendapat respon yang baik dari pemerintah maupun masyarakat” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Pembentukan Desa Adat serta tujuan Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Ditetapkan kampung adat adalah untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini diakibatkan oleh semakin kompleksnya tata kehidupan dimasyarakat sebagai pengaruh urbanisasi penduduk dari daerah lain. Pembentukan lembaga adat Kampung adat ditetapkan dengan peraturan kampung adat, berpedoman pada ketentuan yang berlaku dan dapat dikembangkan di Kampung Adat untuk menampung kepentingan kelompok adat yang lain (Pasal 8)”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui sumberdaya yang digunakan dalam pembentukan kampung adat sudah memenuhi baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Mengenai anggaran yang digunakan sama dengan desa pada umumnya. Dan dalam pembentukan kampung adat banyak mendapat dukungan dari berbagai pihak, baik itu pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi dan masyarakat Kampung pada umumnya.

Dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 disebutkan, Pemerintah Kampung Adat terdiri dari Penghulu dan Perangkat Kampung

Adat. Dilihat dari tugas pokok dan fungsinya, Pemerintah Kampung Adat merupakan salah satu elemen dalam Pemerintahan Kampung Adat yang bersifat eksekutif. Dikepalai oleh seorang Penghulu dengan dibantu oleh Perangkat Kampung Adat yang terdiri dari: Sekretariat Kampung Adat; Unsur kewilayahan; dan Pelaksana teknis lapangan. Sekretariat Kepenghuluan Adat terdiri dari : Kerani sebagai pimpinan sekretariat; dan juru tulis, staf, atau unsur pembantu kerani. Unsur kewilayahan adalah Pembantu Penghulu yakni kadus, rukun kampung dan rukun tetangga. Sedangkan pelaksana teknis lapangan yaitu petugas Kampung Adat yang melakukan suatu tugas tertentu dalam perkampungan Adat seperti urusan agama, keamanan, pengairan, pertanian, pemadaman kebakaran hutan dan lahan atau urusan lain yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Dalam upaya mewujudkan implementasi penetapan kampung adat pemerintah sangat membutuhkan dukungan dan partisipasi penuh dari masyarakat, sebagaimana telah dijelaskan diawal proses awal dalam pembentukan kampung adat berasal dari usulan masyarakat desa. Oleh sebab itu penulis melakukan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat mengenai penetapan Kampung adat terutama Kampung adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yaitu sebagai berikut :

“Kami mendukung penuh dalam penerapan kampung adat ini, kami bersedia menyumbangkan tenaga apabila dibutuhkan oleh pemerintah demi terlaksananya penetapan kampung adat ini”. (wawancara dengan bapak Abdul Razak, Rabu 3 Juni 2020).

Tanggapan tersebut dibenarkan oleh Bapak Hermi yang menyatakan bahwa :

“Kami akan berpartisipasi aktif dalam penetapan kampung adat ini”.(Wawancara dengan Bapak Hermi, Rabu 3 Juni 2020)

Begitu juga tanggapan dari bapak Yahya yang menerangkan:

“Sejauh ini kami melihat sumberdaya dalam penetapan kampung adat sudah cukup baik, banyak dukungan dari berbagai pihak terutama dari masyarakat kampung tengah ini”(Wawancara dengan bapak Yahya, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan bapak Antony Kurniawan menjelaskan bahwa :

“Saya rasa sudah cukup memadai, mengenai sarana dan prasarana masih dalam tahap pembangunan, sehingga masih membutuhkan waktu, dikarenakan penetapan kampung adat ini masih baru, maka pembangunanpun baru akan dilaksanakan sesuai kebutuhan masyarakat di kampung tengah”.

Sementara bapak Andriansyah menyebutkan bahwa :

“Kami masyarakat kampung tengah turut berpartisipasi demi telaksananya kampung adat ini.” (Wawancara dengan Bapak Andriansyah, Rabu 3 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan masyarakat menyatakan bahwa masyarakat sangat mendukung dalam penerapan kampung adat di Kampung tengah, sumberdaya dalam penetapan kampung adat pada dasarnya sudah memadai, kepala kampung banyak mendapat dukungan dari berbagai pihak, yaitu pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan masyarakat kampung tengah.

Pendapat dari masyarakat belum sesuai dengan realisasi dilapangan, pada realisasinya masih kurangnya peran serta dari masyarakat dalam penetapan kampung adat ini, masyarakat banyak yang belum memahami tujuan perubahan tatanan desa menjadi kampung hal ini disebabkan masyarakat tidak banyak yang mengetahui sejarah dan kebudayaan di Kabupaten Siak pada umumnya.

Kampung Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama dengan desa, sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul terutama menyangkut kelestarian sosial, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pengurusan masalah pemerintahan berdasarkan susunan asli. Hal ini jelas memberikan kewenangan kepada setiap desa, salah satunya untuk dapat melestarikan atau mengembalikan dan menjaga adat, hak dan hak wilayah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, juga mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa, akan disesuaikan dengan kondisi budaya lokal.

Kabupaten Siak telah menetapkan bahwa seluruh desa yang berada di Siak berganti nama menjadi kampung sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Desa Menjadi Kampung. Hal ini bertujuan untuk melestarikan penamaan dalam bahasa Melayu yang pernah digunakan sebelum terbentuknya Kabupaten Siak. Selain itu, 8 (delapan) kampung telah ditetapkan menjadi kampung adat. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Kampung Adat menyebutkan delapan kampung di Siak yang statusnya berubah menjadi kampung adat salah satunya Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura ini.

Untuk penguatan kelembagaan pemerintah daerah, eksistensi masyarakat adat sangat patut dianggap sebagai stekholder (pemangku kebijakan), dengan itulah kebijakan antara dua pihak dapat dihasilkan sehingga kebijakan pembangunan

menjadi milik dan tanggungjawab bersama. Seperti halnya Desa Adat di Bali, Desa Adat mempunyai identitas unsur-unsur sebagai persekutuan masyarakat hukum adat dan memiliki beberapa ciri khas yang membedakannya dengan kelompok sosial lain. Ciri pembeda tersebut antara lain adanya wilayah tertentu yang mempunyai batasbatas yang jelas, dimana sebagian besar warganya berdomisili di wilayah tersebut (Dharmayuda, 2001). Pemerintah Kampung Adat Kampung Tengah sudah sepatutnya untuk mempertimbangkan kebijakan, batas-batas, hukum adat, tradisi dan nilai-nilai apa saja yang seharusnya ada.

Upaya pelestarian adat istiadat masih belum bisa dilakukan secara maksimal. Selain peraturan lebih lanjut mengenai Kampung Adat belum ada, kendala lainnya adalah tidak adanya anggaran dan fasilitas yang diberikan untuk menunjang kinerja MKA dan sudah tidak ada lagi tokoh adat yang masih hidup.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Untuk menjamin keberhasilan dan efektifnya suatu kebijakan itu diperlukan sumberdaya yang cukup.

Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2014:143) menjelaskan pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri – ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

Karakteristik agen pelaksana dalam penelitian melihat pada kemampuan dan komitmen badan pelaksana dalam melaksanakan program /kebijakan yang sesuai dengan tujuan an mekanisme yang berlaku, sehingga organisasi atau agen pelaksana dapat memahami dan mengerti terhadap tugas pokok, fungsi dan tanggung jab masing – masing, baik secara individu maupun secara kelembagaan.

Aspek karakteristik pelaksana / implementor merupakan salah satu yang menjadi penunjang berhasil atau tidaknya kebijakan / program yang akan di implementasikan kepada kelompok sasaran. Sejak berlakunya peraturan daerah melalui pengundangan dalam lembaran daerah, hingga saat ini yang dilakukan pemerintah daerah hanya sebatas sosialisasi dan tidak diperoleh suatu dokumen yang menunjukkan hasil berupa kemanfaatan yang telah didapat dari pemberlakuan peraturan daerah tentang penetapan desa adat.

Kebijakan penetapan Kampung Adat di Kabupaten Siak, dilakukan secara berjenjang. Pertama, Pemerintah Kabupaten Siak melakukan perubahan “nama” seluruh pemerintahan desa menjadi pemerintahan “Kampung”, yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 1 tahun 2015. Kemudian, dalam kurun waktu yang bersamaan Pemerintah Kabupaten Siak melakukan perubahan “status” 8

(delapan) Pemerintahan Kampung, menjadi berstatus “Pemerintahan Kampung Adat”. (Perda No. 2 tahun 2015). Sementara, pengaturan turunan perubahan status desa menjadi desa adat perubahan status desa dalam PP 43 tahun 2014, disebutkan diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri yang dimaksud, baru dikeluarkan pada tahun 2017, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa, yang ruang lingkupnya mengatur penataan desa dan desa adat. Penataan dimaksud ialah pembentukan Desa dan Desa Adat. penghapusan Desa dan Desa Adat; dan perubahan status Desa dan Desa Adat.

Dengan demikian, dalam pandangan peneliti, kebijakan perubahan nama pemerintahan desa menjadi pemerintahan “kampung” di Kabupaten Siak dari peraturan perundang-undangan sudah tepat. Namun, penetapan perubahan status pemerintahan desa/kampung menjadi pemerintahan kampung adat di Kabupaten Siak masih mengalami kerancuan ditinjau dari aspek prosedur dan mekanisme penetapan/perubahan status yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Apakah pemerintah kabupaten Siak bekerjasama dengan organisasi formal dan informal dalam penetapan desa adat di Kabupaten Siak?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai karakteristik agen pelaksana dalam penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Tentu kami bekerjasama dengan banyak pihak dalam penetapan kampung adat ini, tanpa bantuan dari berbagai pihak pastinya kampung adat ini tidak mungkin bisa terealisasi. Kami bekerjasama dengan ”.

Hal ini diperkuat dengan tanggapan sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Sekarang ini kami masih vakum disebabkan wabah ini, tetapi kami selama ini hanya bisa menghimbau kepada desa dan tokoh masyarakat untuk memulai berbuat di desa adat ini. Buatlah dulu dalam bentuk konsep apa saja yang diperlukan, jadi nanti tinggal laksanakan ketika perda provinsi sudah keluar dan ode kampung didapatkan dari menteri”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, Selasa, 2 Juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai karakteristik agen pelaksana dalam penetapan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Sudah pasti kami bekerjasama dengan berbagai pihak dalam penetapan kampung adat ini seperti lembaga adat melayu Riau Kabupaten Siak, namun dalam penetapan kampung adat di Kampung tengah kecamatan mempura ini, belum ada persiapan dan usaha – usaha untuk pelaksanaan Perda No. 2 tahun 2015 tentang pembentukan kampung adat di Kabupaten Siak ini”. (wawancara kepala bagian kewilayahan, Selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Kami sebisa mungkin mencari link untuk diajak bekerjasama dalam penetapan kampung adat ini, dalam bekerjasama kami sebisa mungkin membuat peraturan yang tidak berat sebelah dan sudah mencapai kata mufakat sehingga tidak ada yang merasa dirugikan dari pihak manapun. Walaupun mungkin masyarakat masih merasa kinerja kami akan berusaha bekerja sesuai sengan kebutuhan dan tidak bertentangan.” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Pembentukan Desa Adat serta tujuan Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Disamping penghulu dan perangkatnya, terdapat lembaga badan permusyawaratan Kampung Adat yang menjalankan fungsi legislasi disamping itu juga ada unsur kewilayahan yang membatu penghulu yakni kadus dan rukun kampung, intinya dalam penetapan kampung adat

pemerintah kampung adat menghidupkan kembali peran lembaga – lembaga yang ada di Kampung Tengah berdasarkan asal usul yang dimiliki”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui dalam penetapan kampung adat banyak bekerja sama dengan instansi baik formal maupun non formal, hal ini dikarenakan tanpa ada bantuan dari berbagai pihak maka kampung adat belum tentu bisa terealisasi. Pelaksanaan “Kampung Adat” di Kabupaten Siak memerlukan dukungan dari segala aspek baik instrument pelaksana maupun dari sisi substansi dari kehidupan adat masyarakat yang diyakini sebagai aturan hidup yang mengikat. Walaupun pemerintah kampung adat yang dikembangkan saat ini tidak persis sama dengan system pemerintahan kepenghuluan yang pernah dikenal masyarakat kabupaten siak, namun perbedaan ini dapat dipahami mengingat pengaruh perkembangan zaman dan globalisasi dalam kehidupan sosial masyarakat siak sehingga merobah pola perilaku dan cara berpemerintahan yang diterapkan.

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat. Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud disertai lampiran peta batas wilayah berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17 UU Nomor 6 Tahun 2014 (Pasal 101).

Adapun kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul meliputi (Pasal 103):

- a. Pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;

- b. Pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. Pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. Penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. Penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana diurus oleh Desa Adat. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat. Penugasan sebagaimana dimaksud disertai dengan biaya (Pasal 104-106).

Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih

hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat. Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi (Pasal 107-109).

Aspek karakteristik pelaksana/implementor merupakan salah satu yang menjadi penunjang berhasil atau tidaknya kebijakan/ program yang akan di implementasikan kepada kelompok sasaran. Sejak berlakunya Peraturan Daerah melalui pengundangan dalam lembaran Daerah, hingga saat ini yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah hanya sebatas sosialisasi dan tidak diperoleh suatu dokumen yang menunjukkan hasil berupa kemanfaatan yang telah didapat dari pemberlakuan peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan masyarakat hukum adat.

Dalam penelitian ini, penulis menaruh perhatian besar agar karakter pelaksana/implementor dalam pelaksanaan kebijakan atau program dapat berjalan dengan baik dengan memperjelas siapa pelaksana dalam pengimplementasian kebijakan atau program. Kemudian anggaran dalam melaksanakan kebijakan tersebut belum memadai sehingga kinerja implementasi kebijakan tidak dapat berjalan secara optimal dan belum sesuai dengan tujuan dari kebijakan hak-hak masyarakat hukum adat yang mengacu pada peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan masyarakat hukum adat.

Sekalipun banyak kendala yang dihadapi oleh agen pelaksana/implementor namun telah memberikan arah bahwa pada dasarnya pelaksanaan program atau kebijakan pemberdayaan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kampung Tengah dapat dijadikan payung hukum bagi masyarakat adat untuk memberdayakan dan melindungi hak-hak masyarakat adat.

4. Sikap

Seorang individu sangat erat hubungannya dengan sikapnya masing-masing sebagai ciri pribadinya. Sikap pada umumnya sering diartikan sebagai suatu tindakan yang dilakukan individu untuk memberikan tanggapan pada suatu hal. Pengertian sikap dijelaskan oleh Saifudin Azwar (2010: 3) sikap diartikan sebagai suatu reaksi atau respon yang muncul dari seseorang individu terhadap objek yang kemudian memunculkan perilaku individu terhadap objek tersebut dengan cara-cara tertentu.

Gerungan (2004: 160) juga menguraikan pengertian sikap atau attitude sebagai suatu reaksi pandangan atau perasaan seorang individu terhadap objek tertentu. Walaupun objeknya sama, namun tidak semua individu mempunyai sikap yang sama, hal itu dapat dipengaruhi oleh keadaan individu, pengalaman, informasi dan kebutuhan masing-masing individu berbeda. Sikap seseorang terhadap objek akan membentuk perilaku individu terhadap objek.

Pengertian mengenai sikap juga disampaikan oleh Sarlito dan Eko (2009: 151), Sikap adalah suatu proses penilaian yang dilakukan oleh seorang individu terhadap suatu objek. Objek yang disikapi individu dapat berupa benda, manusia atau

informasi. Proses penilaian seorang terhadap suatu objek dapat berupa penilaian positif dan negatif.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli mengenai sikap, maka dapat disimpulkan bahwa sikap adalah suatu reaksi atau respon berupa penilaian yang muncul dari seorang individu terhadap suatu objek. Sikap juga dapat dikatakan sebagai suatu perwujudan adanya kesadaran terhadap lingkungannya. Proses yang mengawali terbentuknya sikap adalah adanya objek disekitar individu memberikan stimulus yang kemudian mengenai alat indra individu, informasi yang ditangkap mengenai objek kemudian diproses di dalam otak dan memunculkan suatu reaksi. Penilaian yang muncul, positif atau negatif dipengaruhi oleh informasi sebelumnya, atau pengalaman pribadi individu.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, memberikan peluang kepada setiap daerah untuk merubah nama desa sesuai dengan karakteristik budaya yang tumbuh dan berkembang di daerah masing-masing. Usulan perubahan nama desa menjadi kepenghuluan (bahasa Melayu) di Kabupaten Siak mengacu kepada budaya Melayu Siak atau sebutan desa dalam bahasa Melayu. Selain itu juga beberapa kepenghuluan (Kampung adat) diwilayah kabupaten Siak juga akan dibentuk.

Kampung Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama dengan desa, sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal usul terutama menyangkut kelestarian sosial, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum

adat, serta pengaturan pengurusan masalah pemerintahan berdasarkan susunan asli. Hal ini jelas memberikan kewenangan kepada setiap desa, salah satunya untuk dapat melestarikan atau mengembalikan dan menjaga adat, hak dan hak wilayah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, juga mengamanatkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa, akan disesuaikan dengan kondisi budaya lokal.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak berdasarkan indikator Sikap Pelaksana dapat dilihat tanggapan informan dibawah ini :

Apakah masyarakat kampung tengah kecamatan mempura kabupaten siak pada umumnya menerima penetapan kampung adat ini?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai proses penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Mekanisme pembuatan kampung adat berawal dari rancangan yang terdiri dari aspirasi masyarakat yang telah ditampung oleh Bapekam kemudian dimusyawarahkan dengan beberapa perwakilan dari pihak – pihak terkait dan perwakilan dari masyarakat. Setelah peraturan diselesaikan maka setelah itu disosialisasikan kepada masyarakat secara keseluruhan melalui perwakilan dari masing – masing RW.”

Hal ini diperkuat dengan tanggapak sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan desa adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintah desa adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, selasa, 2 juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai sikap pelaksana dalam penetapan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Kami melihat masyarakat begitu semangat dan antusias untuk melakukan perubahan status desa menjadi kampung, dan menetapkan 8 kampung di Kabupaten Siak” (wawancara kepala bagian kewilayahan, selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Penetapan kampung adat kampung tengah ialah karena sejarahnya dikampung tengah ada 4 (empat) datuk yaitu Datuk tanah datar, datuk pesisir, datuk 50 dan datuk Kampar. Keberadaan empat datuk ini menjadikan desa/kampung ini memiliki sejarah yang kuat dengan silsilah kerajaan di Kabupaten Siak. Masyarakat desa kampung tengah masih menghormati dan memfungsikan keberadaan empat datuk ini dalam aktivitas masyarakat desa.” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Sikap pelaksana dalam Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Untuk menghidupkan kampung adat harus adanya regulasi tentang kampung adat. Saat ini perda sudah keluar namun hal – hal yang belum diatur di perda akan diatur dalam perbub. Perbub akan mengatur secara teknis tentang adat istiadat kampung adat”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui bahwa masyarakat sangat antusias dengan ditetapkannya kampung adat ini. Tujuan ditetapkannya Kampung Adat adalah untuk menghidupkan kembali peranan tokoh adat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, hal ini diakibatkan semakin kompleksnya tata kehidupan dimasyarakat sebagai

pengaruh urbanisasi penduduk dari daerah lain, dan memberikan peran dan fungsi kepada penghulu Kampung adat dan tokoh adat untuk dapat mengayomi kehidupan masyarakat yang lebih optimal.

Eksistensi pemerintahan kampung adat di Siak sudah hampir hilang, yang diakibatkan pada masa pemerintahan orde baru berkuasa, pemerintah pusat melakukan penyeragaman kesatuan masyarakat hukum sesuai dengan adat istiadat yang diakui masyarakat menjadi pemerintah desa melalui pemberlakuan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Akibatnya adat budaya asli masyarakat Kampung dalam menyelenggarakan pemerintahan Kampung adat hampir hilang sejak era pemerintahan orde baru. Oleh sebab itu penulis melakukan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat mengenai penetapan Kampung adat terutama Kampung adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yaitu sebagai berikut :

Dengan adanya kampung adat, masyarakat adat serta lembaga – lembaga adat bisa mengurus wilayahnya sendiri. Serta hak – hak masyarakat adat yang ada dapat terlindungi dan diperhatikan oleh pemerintah kampung adat ”. (wawancara dengan bapak Abdul Razak, Rabu 3 Juni 2020).

Tanggapan tersebut dibenarkan oleh Bapak Hermi yang menyatakan bahwa :

“Dengan ditegakkan kembali kampung adat, maka adat – istiadat yang sudah mulai memudar dapat di eksistensikan lagi karna ini merupakan ciri khas daerah ini”.(Wawancara dengan Bapak Hermi, Rabu 3 Juni 2020)

Begitu juga tanggapan dari bapak Yahya yang menerangkan:

“Semoga dengan dikembalikan kampung adat ini maka yang menjadi ciri khas dari kampung ini dapat dilestarikan kembali oleh remaja – remaja sekarang sehingga dapat diteruskan kepada anak cucunya sehingga anak – cucu kitapun dapat melihat dan melestarikan adat istiadat yang merupakan

ciri khas kampung tengah ini” (Wawancara dengan bapak Yahya, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan bapak Antony Kurniawan menjelaskan bahwa :

“Kita berharapnya dengan ditetapkannya kembali kampung adat, dikampung tengah ini maka berkuranglah pergaulan yang tidak baik dikampung ini, karna kita melihat pergaulan anak muda sekarang sudah jauh melanggar etika dan norma – norma dalam masyarakat”.

Sementara bapak Andriansyah menyebutkan bahwa :

“Kami pada umumnya sangat senang sekali apabila kampung adat ini diterapkan kembali, mengingat dengan masuknya budaya westernisasi ini membuat eksistensi masyarakat adat kian melemah, sehingga masyarakat banyak yang tidak mengetahui mengenai kampung adat ini..” (Wawancara dengan Bapak Andriansyah, Rabu 3 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan dari masyarakat di Kampung Adat diketahui bahwa pada umumnya masyarakat sangat antusias dalam penetapan kampung adat terutama pada kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak ini, mengingat eksistensi kampung adat yang kian melemah dikarenakan pengaruh westernisasi yang kian merebak, sehingga untuk menjaga kelestarian adat maka dibentuklah kampung adat di Kampung Tengah ini khususnya.

Dengan dihidupkannya kembali kampung adat memberikan kewenangan yang lebih besar terhadap penyelenggaraan Kampung adat tengah itu sendiri, kewenangan yang diberikan tersebut merupakan kewenangan lokal yang dulunya tumbuh dan hidup di dalam Kampung adat itu sendiri. Melalui Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2015 Pemerintah Kabupaten Siak membentuk lembaga Pemerintahan Kampung Adat tengah yang terdiri atas pemerintah Kampung adat dan Badan permusyawaratan Kampung Adat. Pemerintah Kampung adat terdiri dari penghulu dan perangkat

kampung adat. Penghulu dalam melaksanakan pemerintahan kampung adat terutama dalam melaksanakan urusan – urusan yang menyangkut kedinasan dibantu oleh perangkat kampung adat.

Ditinjau dari pendekatan sejarah, system pemerintahan “Kampung Adat” di Kabupaten Sial, tidak persis sama dengan system pemerintahan yang dikembangkan pada masa pemerintahan kerajaan Siak. Jika pada masa itu, dikenal system pemerintahan kepenghuluan yang dipimpin oleh “penghulu”, namun dalam peraturan daerah ini system pemerintahannya disebut “pemerintahan kampung adat” dengan perangkat pemerintahan yang hampir sama dengan perangkat “pemerintahan desa” pada umumnya, bahkan juga tidak terlalu berbeda secara signifikan dengan “pemerintahan Kampung” yang ada di Kabupaten Siak.

5. Komunikasi antar organisasi

Komunikasi merupakan dimensi penting bagi administrator public dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektivitas program melalui transmisi personil yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang mejadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak

memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal, yaitu :

- a. Penyaluran (transmisi) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula (kejelasan). Administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mensramisikan perintah tersebut.
- b. *Clarity* (Kejelasan), Adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementor harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam.
- c. *Consistency* (Konsisten), Adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah – ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Efektifitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam

memprediksi probabilitas – probabilitas pada saat implementasi. Inkonsistensi implementor dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana di lapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.

Menurut Winarno⁷ faktor – faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya karena kompleksitas kebijakan, kurangnya consensus mengenai tujuan – tujuan kebijakan public, adanya masalah – masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggung jawaban kebijakan.

Faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan public. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan.

Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan. Aspek yang menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno⁸ adalah aktifitas yang dilakukan oleh implementor serta komunikasi yang dibangun antar organisasi yang terkait.

⁷ Winarno, Budi. 2005. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media. Pressindo.

⁸ Ibid, 161

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak berdasarkan indikator Sikap Pelaksana dapat dilihat tanggapan informan dibawah ini :

Apakah kepala kampung terlebih dahulu mengkomunikasikan mengenai rencana pembentukan kampung adat kepada bapak/ibu maupun pihak yang terlibat dalam pembentukan kampung adat ini?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai proses penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Sebenarnya seperti yang kami sampaikan tadi, keinginan kuat untuk membuat kampung adat ini datang dari masyarakat, kami hanya menampung dan berusaha merealisasikan aspirasi dari masyarakat tersebut dan sudah barang tentu kami intens berkomunikasi dengan tokoh masyarakat dalam penetapan kampung adat ini”.

Hal ini diperkuat dengan tanggapan sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Tentu kami selalu berkomunikasi dengan masyarakat mengenai penetapan kampung adat ini, karna dalam pembentukan kampung adat ini merupakan keinginan dari masyarakat untuk melestarikan adat istiadat di kampung ini”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, selasa, 2 juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai sikap pelaksana dalam penetapan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Berkomunikasi sudah pasti ya, kami selalu mengumpulkan tokoh adat terkait pembentukan kampung adat di Kampung Tengah ini” (wawancara kepala bagian kewilayahan, selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Sebenarnya banyak aspirasi yang kami terima dari masyarakat terkait penetapan kampung adat ini, namun ada yang sudah terlaksana dan ada yang belum terlaksana. Kebanyakan yang belum terlaksana adalah karena terkendala biaya, namun kami tetap mengupayakan pelaksanaannya namun belum maksimal. ” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Sikap pelaksana dalam Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Dalam upaya mewujudkan kampung adat sangat diperlukan partisipasi dan dukungan penuh dari masyarakat, oleh sebab itu menjalin komunikasi yang intens dengan masyarakat sangat diperlukan.”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui bahwa penetapan kampung adat merupakan aspirasi dari masyarakat sehingga pemerintah hanya merealisasikan aspirasi dari masyarakat tersebut, dan juga pemerintah selalu menjaga komunikasi dengan masyarakat terkait pembentukan kampung adat ini. Landasan filosofis utama pembentukan kampung adat ini adalah bertolak dari konsepsi Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang – Undang. Landasan sosiologis pembentukan peraturan daerah ini didasarkan pada upaya mengembalikan nilai adat masyarakat lokal dan peranan tokoh masyarakat adat serta untuk menghidupkan kembali nilai dan norma adat di Kampung Adat atau nama lainnya perlu dilakukan penetapan Kampung adat di Kabupaten Siak. Oleh sebab itu penulis melakukan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat mengenai penetapan

Kampung adat terutama Kampung adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yaitu sebagai berikut :

“Memang benar, kami yang mengusulkan agar desa – desa di Kabupaten Siak ini berubah menjadi kampung adat, mengingat adat di desa – desa sudah semakin memudar sehingga kami ingin mengembalikan adat tersebut dalam suatu kampung adat di Kabupaten Siak”. (wawancara dengan bapak Abdul Razak, Rabu 3 Juni 2020).

Tanggapan tersebut dibenarkan oleh Bapak Hermi yang menyatakan bahwa :

“Dengan ditegakkan kembali kampung adat, maka adat – istiadat yang sudah mulai memudar dapat di eksistensikan lagi karna ini merupakan ciri khas daerah ini”. (Wawancara dengan Bapak Hermi, Rabu 3 Juni 2020)

Begitu juga tanggapan dari bapak Yahya yang menerangkan:

“Saya pernah mengikuti beberapa kali dalam pertemuan pembentukan kampung adat, namun sekarang tidak adalagi saya mendengar sosialisasi mengenai kampung adat kepada masyarakat secara menyeluruh dan sudah sejauh mana progress dalam penetapan kampung adat tersebut” (Wawancara dengan bapak Yahya, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan bapak Antony Kurniawan menjelaskan bahwa :

“Kita berharapnya dengan ditetapkannya kembali kampung adat, dikampung tengah ini maka berkuranglah pergaulan yang tidak baik dikampung ini, karna kita melihat pergaulan anak muda sekarang sudah jauh melanggar etika dan norma – norma dalam masyarakat, namun sudah sejauh ini kami tidak mengetahui lagi sudah sejauh mana progress ditetapkannya kampung adat di kampung tengah ini”.

Sementara bapak Andriansyah menyebutkan bahwa :

“Kami pada umumnya sangat senang sekali apabila kampung adat ini diterapkan kembali, namun sampai saat ini kami tidak mengetahui lagi sejauh mana perkembangan dalam penetapan kampung adat terutama di Kampung Tengah ini, apakah sudah terlaksana sepenuhnya atau belum, karena tidak ada informasi dari pemerintah mengenai pembentukan kampung adat ini” (Wawancara dengan Bapak Andriansyah, Rabu 3 Juni 2020).

Dari hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa dalam penetapan kampung adat memang didasari aspirasi dari masyarakat namun sampai saat ini

pemerintah belum memberikan informasi mengenai perkembangan penetapan kampung adat kepada masyarakat, sehingga sebagian masyarakat belum mengetahui perkembangan penetapan kampung adat di Kabupaten Siak ini. Pemerintah seharusnya selalu menjaga komunikasi dengan masyarakat mengenai penetapan kampung adat ini baik itu melalui musyawarah maupun sosialisasi kepada masyarakat mengenai penetapan kampung adat kampung tengah ini. Komunikasi sebagai sarana memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pelaksanaan penetapan kampung adat, komunikasi yang dilakukan berupa sosialisasi kepada masyarakat sehingga informasi yang diberikan dapat bermanfaat bagi masyarakat.

Dari hasil penelitian ini, penulis menyimpulkan bahwa faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan. Komunikasi antar organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan hak – hak masyarakat hukum adat yang didasarkan pada peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan masyarakat hukum adat adalah bahwa komunikasi yang dibangun oleh pemerintah daerah itu masih kurang meskipun sudah berjalan. Sosialisasi diartikan sebagai upaya untuk membuat masyarakat tahu dan sadar bahwa ada suatu kebijakan yang akan diimplementasikan dan konsekuensi dari implementasi tersebut dapat berdampak positif akan tetapi bisa juga berdampak negative bagi kelompok yang lain. Dengan begitu kebijakan yang ada ini masyarakat adat dapat

menjaga dan melestarikan dan kemudian memberikan pengetahuan kepada generasi – generasi muda agar supaya adat yang ada di Kampung Tengah ini tetap terjaga beserta hak – hak masyarakat adatnya.

Oleh karena itu, peranan komunikasi penting bagi pelaksanaan tugas organisasi termasuk tugas pelayanan maka mengenal lebih dalam masalah komunikasi sangat perlu bagi para pimpinan pada semua tingkatan dan para pelaku pelayanan public, sesuai dengan perannya masing – masing.

6. Lingkungan

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup seberapa besar kekuasaan. Kepentingan strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran. Variable lingkungan mencakup kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, sikap dari kelompok pemilih dan tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementator.

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai implementasi kebijakan penetapan desa adat di Kabupaten Siak berdasarkan indikator Lingkungan dapat dilihat tanggapan informan dibawah ini :

Apakah faktor lingkungan berpengaruh dalam pembentukan kampung adat kampung tengah kecamatan mempura kabupaten Siak?

Berikut dijelaskan oleh Kepala Kampung mengenai proses penetapan desa adat di Kabupaten Siak yang diwawancara pada Selasa, 2 Juni 2020, beliau menyatakan :

“Sudah pasti lingkungan turut berpengaruh dalam penetapan kampung adat ini, dalam penetapan kampung adat sangat memerlukan dukungan dari berbagai pihak terutama masyarakat, lembaga adat, politisi dan sebagainya, hal ini digunakan untuk menginput aspirasi masyarakat. .”

Hal ini diperkuat dengan tanggapan sekretaris Kampung menyatakan bahwa :

“Saya rasa cukup berpengaruh, karena dalam menetapkan kampung adat kita melihat banyak aspek untuk dijadikan pertimbangan sebelum ditetapkannya kampung adat ini”. (Wawancara dengan sekretaris kampung, selasa, 2 juni 2020).

Selanjutnya tanggapan Unsur kewilayahan di Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak yang membahas mengenai lingkungan dalam penetapan Kampung adat yaitu sebagai berikut :

“Tentu saja berpengaruh, system ekonomi masyarakat, sangat mempengaruhi dalam penetapan kampung adat dengan kata lain dengan penetapan kampung adat tidak akan merubah system perekonomian masyarakat kampung” (wawancara kepala bagian kewilayahan, selasa 2 Juni 2020).

Tanggapan tersebut diperkuat dengan pernyataan Kepala Badan Permusyawaratan Kampung Adat yang menyatakan bahwa :

“Penetapan kampung adat kampung tengah ialah karena sejarahnya dikampung tengah ada 4 (empat) datuk yaitu Datuk tanah datar, datuk pesisir, datuk 50 dan datuk Kampar. Keberadaan empat datuk ini menjadikan desa/kampung ini memiliki sejarah yang kuat dengan silsilah kerajaan di Kabupaten Siak. Masyarakat desa kampung tengah masih menghormati dan memfungsikan keberadaan empat datuk ini dalam aktivitas masyarakat desa.” (Wawancara Bapekam, Rabu 3 Juni 2020).

Sedangkan tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Siak menjelaskan mengenai Sikap pelaksana dalam Pembentukan Desa Adat yaitu sebagai berikut :

“Dalam menetapkan kampung adat berdasarkan hak asal usulnya dan kewenangan berskala lokal, desa adat diatur dan diurus oleh Desa adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman”. (Wawancara dengan DPRD Kabupaten Siak, Kamis, 04 Juni 2020).

Berdasarkan tanggapan informan diatas, diketahui bahwa faktor lingkungan juga mempunyai pengaruh yang signifikan dalam penetapan kampung adat. Dalam upaya mewujudkan suatu proses pembangunan berkelanjutan yang partisipatif, pemerintah bersama – sama masyarakat dapat melakukan penetapan kampung adat yang sebelumnya tumbuh dan berkembang di masyarakat. Penetapan kampung adat merupakan bentuk realisasi dari aspirasi masyarakat, dimana dapat menumbuhkan kesadaran tentang hak dan eksistensi masyarakat serta meningkatkan kemampuan agar masyarakat mampu meraih akses terhadap sumber – sumber daya yang ada, baik ekonomi, sosial, politik dan kultural, serta berpartisipasi dalam semua tahapan proses pembangunan.

Perubahan dalam lingkungan, tata moral lunturnya tradisi dan perubahan lainnya menyebabkan tidak berlaku atau tidak ada gunanya lagi kebudayaan asal. Dengan kata lain akibat adanya perubahan yang cepat menyebabkan kebudayaan asal tidak lagi merespon terhadap rangsangan-rangsangan dari luar dengan demikian, dapat dipahami bahwa alam atau lingkungan merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan sosial dan budaya seperti halnya dalam masyarakat kampung adat. Sistem perekonomian utama masyarakat kampung tengah adalah

bertani. Model pertanian yang biasa dilakukan yaitu model pertanian lahan basah (sawah) dan pertanian lahan kering (huma/berladang). Masyarakat kampung tengah dalam bertani pada lahan basah (sawah) biasanya menggunakan lahan yang terletak pada pinggir-pinggir sungai, dan lahan yang dapat digunakan untuk cara bertani ini cukup sedikit. Sedangkan untuk bertani pada lahan kering itu cukup luas, karena biasanya masyarakat kampung tengah akan membukah hutan untuk dijadikan lahan untuk berladang atau bertani. Karena lahan ini cukup luas maka masyarakat biasanya banyak yang melakukan bertani pada lahan kering, yaitu seperti berladang. Selain itu juga masyarakat kampung Tengah sering memanfaatkan hutan sekitarnya, untuk memenuhi kebutuhan hidup. Biasanya dimanfaatkan untuk mengambil kayu bakar, mengambil bahan untuk membuat rumah. Hal ini biasa dilakukan oleh masyarakat kampung Tengah sebelum masuknya perhutani. Namun setelah masuknya perhutani ke wilayah adat Tengah, masyarakat menjadi tidak punya akses terhadap hak ulayat mereka.

Berdasarkan hasil observasi peneliti dilapangan diketahui bahwa penetapan kampung adat berikut pemerintahannya sesuai dengan hak asal – usul dan hukum adat yang berlaku di beberapa kampung yang telah ditetapkan. Meskipun pembentukan Peraturan Daerah ini telah dilengkapi dengan kajian Naskah Akademis sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun pembahasannya masih sederhana dan belum menggambarkan arah kebijakan yang komprehensif terkait model “Kampung Adat” yang berdasarkan susunan asli Desa Adat atau pembentukan

suatu sistem yang baru sesuai dengan prakarsa masyarakat. pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak telah sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, meskipun belum secara optimal dan mendasar. Pengaturan Peraturan Daerah tersebut yang paling menonjol adalah peralihan penyebutan nama desa menjadi “Kampung Adat” dan kepala desa disebut sebagai “Penghulu”. Penetapan “Kampung Adat” dengan instrumen hukum berupa Peraturan daerah telah sesuai dengan amanat Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa: “Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”. Meskipun demikian, Peraturan Daerah tersebut masih memiliki kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaannya karena memerlukan peraturan teknis yang sampai saat ini belum jelas pengaturannya. Pelaksanaan “Kampung Adat” di Kabupaten Siak memerlukan dukungan dari segala aspek baik instrumen pelaksana maupun dari sisi substansi dari kehidupan adat masyarakat yang diyakini sebagai aturan hidup yang mengikat. Walaupun pemerintahan “Kampung Adat” yang dikembangkan saat ini tidak persis sama dengan sistem pemerintahan “Kepenghuluan” yang pernah dikenal masyarakat Kabupaten Siak, namun perbedaan ini dapat dipahami mengingat pengaruh perkembangan zaman dan globalisasi dalam kehidupan sosial masyarakat Siak sehingga merubah pola perilaku dan cara pemerintahan yang diterapkan.

4.6. Hambatan dalam Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak

Adapun beberapa hambatan dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak yaitu :

1. Belum tersedianya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi berikut peraturan pelaksanaannya terkait Kampung Adat.

Berdasarkan Pasal 109 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditegaskan bahwa “Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi”. Undang-Undang ini secara tegas memberi atribusi kewenangan kepada Pemerintah Provinsi untuk mengatur lebih lanjut susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat, jadi bukan pada Pemerintah Kabupaten.

Permasalahannya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 telah mengatur hal sebenarnya bukan kewenangan Kabupaten, melainkan kewenangan Provinsi. Hal ini dapat dilihat ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf e terkait dengan tugas Lembaga Adat Kampung Adat untuk memilih Penghulu sesuai peraturan yang berlaku, padahal berdasarkan Undang-Undang telah ditegaskan bahwa pengisian jabatan Kepala Desa Adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi. Hal ini tentu saja berpotensi memunculkan potensi pertentangan antara Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah Kabupaten mengenai hal tersebut.

2. Minimnya referensi dan kajian Kampung Adat yang sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Kabupaten Siak.

Jika mengacu pada Pasal 107 dan 108 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dapat dipahami bahwa pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Disamping itu, “Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat”. Ketentuan tersebut tentu saja menghendaki adanya kajian yang komprehensif untuk menentukan Kampung Adat di Kabupaten Siak apakah betul-betul berakar dari hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di masyarakat Siak atau merupakan konsep pengembangan sesuai dengan kondisi kekinian masyarakat Kabupaten Siak namun tetap berakar dari hak asal usul dan hukum adat yang dimaksud.

Namun disayangkan berdasarkan hasil penelitian ini, penulis juga tidak mendapatkan hasil kajian komprehensif sebagaimana yang dijelaskan diatas. Meskipun Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 telah dilengkapi dengan naskah akademis, namun substansinya belum komprehensif dan masih bersifat umum. Kondisi ini juga diperkuat berdasarkan hasil wawancara dengan pihak terkait yang mengungkapkan tentang minimnya referensi konsep Kampung Adat

yang pernah ada di kampung tersebut, bahkan sangat sulit didapat karena tidak adanya dokumentasi penerapan adat-adat terdahulu, tokoh-tokoh adat yang telah wafat, dan telah lamanya hilang adatistiadat terkait sistem pemerintahan Kampung Adat dalam praktek kehidupan masyarakat setempat akibat pengaruh praktek kebijakan Pemerintah Pusat yang menyeragamkan sistem Pemerintahan Desa.

3. Minimnya pengetahuan aparatur pemerintahan dan masyarakat terhadap Kampung Adat.

Pengetahuan hukum aparatur pemerintahan maupun masyarakat sangat mempengaruhi efektivitas berlakunya suatu kaidah hukum yang diberlakukan dalam kehidupan masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak terkait dapat dipahami bahwa pemahaman mendalam mengenai sistem pemerintahan Kampung Adat di Kabupaten Siak hanya dimiliki oleh tokoh-tokoh masyarakat yang jumlahnya sangat sedikit, bahkan sudah sangat sepuh dan sedikit yang masih hidup. Sebaliknya, generasi muda masyarakat Kabupaten Siak saat ini sangat banyak yang tidak mengetahui tentang adat istiadat yang berlaku di kampungnya, apalagi terkait dengan sistem pemerintahannya, karena tidak mendapatkan contoh atau tauladan dari tetua adat mereka sehingga menyulitkan untuk memberikan pemahaman semula.

Apalagi pemberlakuan sistem pemerintahan Kampung Adat masih baru, ketimbang pelaksanaan Pemerintahan Desa sebelumnya yang menyeragamkan sistem Pemerintahan Desa di semua daerah. Kondisi ini mengharuskan masyarakat lokal untuk lebih giat dan sungguh-sungguh untuk menggali kembali nilai-nilai adat yang

berkembang agar pelaksanaan kampung adat kedepan dapat terealisasi secara utuh dan menyeluruh dalam segala aspek kehidupan masyarakat setempat.

4. Belum optimalnya sosialisasi Peraturan Daerah terkait Kampung Adat.

Di Kabupaten Siak sudah diterbitkan beberapa Peraturan Daerah yang terkait dengan sistem pemerintahan Kampung dan Kampung Adat, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Penamaan Desa Menjadi Kampung yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2015, Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2015, dan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengangkatan, Pelantikan Dan Pemberhentian Perangkat Kampung yang diundangkan pada tanggal 9 Maret 2015, dan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 5 Tahun 2015 tentang Badan Permusyawaratan Kampung yang diundangkan pada tanggal 9 Maret 2015.

Beberapa Peraturan Daerah diatas, memang baru diundangkan oleh Pemerintah Kabupaten Siak mulai awal tahun 2015, sehingga sosialisasinya masih sangat terbatas. Hal ini tentu saja berdampak terhadap masih lemahnya pemahaman masyarakat terhadap substansi dari beberapa diatas, sehingga efektivitas pelaksanaannya menjadi terhambat. Apalagi beberapa Peraturan Daerah tersebut lebih banyak mengatur perihal “Pemerintahan Kampung” dan sangat sedikit mengatur perihal “Pemerintahan Kampung Adat”. Dengan demikian, terjadi legal gap antara dassollen berupa kaidah hukum yang ditur dalam Peraturan Daerah tersebut dengan

dassein berupa lemahnya implementasi ketentuan dimaksud dalam praktek kehidupam masyarakat Kabupaten Siak.

5. Sulitnya implementasi peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2015 pada masyarakat Kabupaten Siak yang heterogen.

Kekhawatiran terjadinya konflik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kampung Adat lebih disebabkan kurangnya pemahaman beberapa kelompok masyarakat terkait keberadaan Pemerintahan Desa Adat, yang sebenarnya tidaklah menghilangkan keragaman adat yang ada di Kampung Adat dimaksud. Keragaman adat harus tetap dihormati dan dilindungi sebagai bagian dari pluralisme keberadaan masyarakat, namun sebagai ciri khas kedaerahan, maka budaya Melayu sebagai budaya yang didasarkan hak asal usul dan hukum adat masyarakat Asli harus pula dihormati sebagai ciri khas Pemerintahan Kampung Adat. Sebagaimana pepatah adat menyebutkan “dimana bumi dipijak, disitu langit dijunjung”.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat diambil kesimpulan yaitu sebagai berikut :

1. Bahwa Implementasi Kebijakan Penetapan Desa Adat di Kabupaten Siak (Studi Pada Kampung Adat Kampung Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak) belum maksimal dan perlu ditingkatkan lagi terutama dalam standar dan sasaran kebijakan, hal ini dibebakan belum adanya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur pemerintahan kampung adat serta masih rendahnya partisipasi dari masyarakat setempat terkait penerapan kampung adat.
2. Adapun beberapa hambatan dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Kampung Adat Di Kabupaten Siak yaitu : Belum tersedianya payung hukum berupa Peraturan Daerah Provinsi berikut peraturan pelaksanaannya terkait Kampung Adat. Minimnya referensi dan kajian Kampung Adat yang sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Kabupaten Siak. Minimnya pengetahuan aparatur pemerintahan dan masyarakat terhadap Kampung Adat. Serta belum optimalnya sosialisasi Peraturan Daerah terkait Kampung Adat.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka disarankan :

1. Pemerintah Kabupaten Siak diharapkan untuk melakukan evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Siak mengingat peraturan regulasi ini bersifat topdown harus mengikuti peraturan yang berada diatas nya serta perlu dispesifikkan lagi.
2. Untuk lebih terlaksananya proses revitalisasi Kelembagaan Kampung Adat di Kabupaten Siak sangat diperlukan adanya regulasi yang memperkuat kedudukan Kampung Adat itu sendiri. Baik itu regulasi ditingkat Nasional, daerah Provinsi maupun regulasi di tingkat Kabupaten. Dalam hal terjdinya kekosongan regulasi diharapkan kepada Pemerintah baik Pemerintah Daerah Provinsi Riau maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Siak untuk segera membuat regulasi Tentang Desa Adat dengan memperhatikan keberagaman yang dimiliki oleh masing-masing Desa Adat.
3. Diharapkan kepada Lembaga Adat yang ada di Kabupaten Siak agar menggali kembali adat istiadat dan kebudayaan yang ada di masyarakat untuk memperkuat keberadaan Kampung Adat tersebut.
4. Diharapkan kepada masyarakat agar berpartisipasi dalam menerapkan, menghidupkan serta melestarikan adat istiadat dan kebudayaan yang ada agar adat istiadat dan kebudayaan yang ada tidak punah dan mampu bertahan seiring perkembangan zaman.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Soehardi, Pengantar Hukum Adat Indonesia, Bandung : S-Gravenhage, 1954, hal. 45
- AG, Subarsono. 2011. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abdul Wahab, Solichin. 2008. Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua. Bumi Aksara. Jakarta.
- Aditya, Willy. 2013. Indonesia di jalan Restorasi (Politik Gagasan Surya Paloh). Jakarta: Populis Institut
- Agustino, Leo. 2008. Dasar – Dasar Kebijakan Publik. Alfabeta: Bandung.
- Adhinarinalti. Eksistensi Hukum Adat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Bali. Jurnal RechtsVinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1 No. 3, Desember 2012.
- Agustina Panca. Upaya Pemerintah Kampung Adat Kuala Gasib Kecamatan Koto Gasib Kabupaten Siak dalam melestarikan adat istiadat. JOM FISIP Universitas Riau Vol. 4 No. 1 2017 Biglen & Bogdan, 1998. Qualitative research Methodology. New York: Harper and Row
- Arriyono dan Siregar, Aminuddin. 1985. Kamus Antropologi. Akademik Pressindo, Jakarta. Hal 4.
- Azwar. Widjaja. (2009). Perencanaan Sebagai Fungsi Manajemen. Jakarta: Penerbit PT. Rineka Cipta.
- Bayu Suryaningrat. 1980. Mengenal Ilmu Pemerintahan. Aksara Baru: Jakarta. Hal 47
- Bagir Manan. 2001. Menyongsong Otonomi Daerah. Pusat Studi Hukum. FH UII Yogyakarta.
- Budiarto, Widodo. 2014. Teori dan Implementasi. Edisi Revisi. Yogyakarta: Andi. Hal 10.
- C.S.T. Kansil, Christine Kansil, Sistem Pemerintahan Indonesia, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008: 142).

- Cst Kansil. Dan Christine ST Kansil, 2005. Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta, Bumi Aksara, Hlm 21.
- C.A. van Peursen, Strategi Kebudayaan, (Yogyakarta: Kanisius, 1988), hal. 11
- Dadang Supardan. Pengantar Ilmu Sosial Sebuah Kajian Pendekatan Struktural, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011), hal. 207
- Darmawan, Deni. Metode Penelitian Kuantitatif. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2013:163
- Depdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pustaka Pelajar: Jakarta, 2002, hal. 56
- Dodi Haryono (et al), 2016 Model Penataan Kelembagaan Pemerintahan Kampung Adat Di Kabupaten Siak., 2016. Alaf Riau; Pekanbaru.
- Eko Sutoro, 2015. Regulasi Baru, Desa Baru, Ide, Misi, dan Semangat UU Desa. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan transmigrasi republic Indonesia, Jakarta.
- Eddie B Handono, Kumpulan Modul APBDes Partisipatif: Membangun Tanggung Gugat Tentang Tata Pemerintahan Desa, FPPD, Yogyakarta. 2005. 132.
- Ensiklopedi Islam, jilid 1 (Cet. 3, Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Hoven, 1999) Hal. 21
- Franciscus Van Ylst. 2008. Epistemologi Ilmu Pemerintahan. Disertasi. UI : Depok. Hal 6
- Franciscus Van Ylst. 2008. Epistemologi Ilmu Pemerintahan. Disertasi. UI: Depok. Hal.6.
- Firmanudin Agus. 2005. Tesis “Kajian Tentang Implementasi Kebijakan Otonomi Desa Berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Ditinjau Dari Aspek Kelembagaan Dan Pembiayaan Pemerintahan Desa Di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap”. Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.
- Garna, Judistira K. 1996. Ilmu – Ilmu Sosial, Dasar Konsepsi Posisi. Bandung. Program Pascasarjana Unpad
- Gie The Liang, 1993. Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I Edisi Kedua. Gunung Agung. Jakarta.

- Hamdi, Muchlis. 2014. Kebijakan Publik: Proses, analisis, dan partisipasi. Bogor.
- Hendra nurtjahjo dan Fokky, Legal Standing Kesataun Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Penerbit Selemba Humanika, 2010), hlm.10
- Islamy, M. Irfan.2009. Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara.
- Inu Kencana S. 2001. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Refika Aditama: Bandung. Hal 21.
- Mukhtar. Eksistensi Kelembagaan Kampung Adat Tengah Kecamatan Mempura Kabupaten Siak. JOM FISIP Universitas Riau Vol. 4 No. 1 2017
- Kencana, 2001. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Refika Aditama: Bandung. Hal 24.
- Munasef. 1985. Sistem Pemerintahan di Indonesia. Gunung Agung: Jakarta. Hal 47
- Moh. Nur Hakim “ Islam Tradisional dan Reformasi Pragmatisme” Agama dalam Oemikiran Hasan Hanafi(Malang: Bayu Media Publishing, 2003:29).
- Mulyadi. 2015. Manajemen Sumber Daya Manusia. In Media. Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2014. Public Policy. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo. Hal 657
- Ndraha, Taliziduhu, 2000. Ilmu Pemerintahan (Kybernology), Jakarta : Rineka Cipta
- Nurcholis Hanif. 2011. Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Erlangga. Jakarta. Hlm 81
- Pratama, M. Arszandi, dkk. 2015. Menata kota melalui rencana detail tata ruang (RDTD), Yogyakarta. Andi.229.
- Piotr Sztompka, Sosiologi Perubahan Sosial, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2007), hal. 70
- Ratno Lukito. 2008. Hukum Sakral dan Hukum Sekuler (Tangerang: Pustaka Alvabet) Hlm.1
- Rousseau, Jean Jacques. 1986. The Social Contract. Penerjemah, Sumardjo. Jakarta. Erlangga.
- Ridwan, HR.2002. Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta

- Rasyid, Ryass. 2000. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah. LP3ES. Jakarta.
- Sarundajang. 2002. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara, (Jakarta, diterbitkan oleh panitia bersama sarasehan dan kongres masyarakat adat nusantara 1999 dengan lembaga studi pers dan pembangunan, 1999), hlm 3.
- Soetardjo Kartohadikoesoemo, Desa, Balai Pustaka, Jakarta, 1984. Hlm 280
- Silahunudin, M. 2015. Buku 1 Kewenangan Desa dan Regulasi Desa, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Jakarta.
- Soejono Soekanto. 2010. Hukum Adat Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, Hal 95
- Soekanto, Kamus Sosiologi. (Jakarta : PT. Grafindo Persada) Hal. 459.
- Sugiyono, 2012. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan RD. Bandung, Alfabeta.
- Zudan Arif Fakrulloh. Kedudukan dan Penetapan Desa dan Desa Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Jurnal Hukum 'Inkracht', Volume I, Nomor, Nopember 2014 Program Pascasarjana Universitas Borobudur
- Subarsono, AG., 2011. Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi). Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.
- Suharno. 2009. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Yogyakarta. UNY Press.
- Suandi, I Wayan. Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum Dalam Penyelenggaraan
- Sulchan Yasyin. (1997). Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Surabaya: Amanah.
- Pemerintahan Daerah. Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.1, No. 1 Tahun 2010. Jakarta:Bumi Aksara Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syafiie, Inu Kencana. 1994. Sistem Pemerintahan Indonesia. PT. Rineka Cipta. Jakarta.

- Thoha, Miftah. 1995. Kepemimpinan Dalam Manajemen. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Tahir, Arifin. 2014. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Alfabeta. Bandung. Hal. 55
- Taliziduhu Ndraha. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Rineka Cipta: Jakarta. Hal 7
- Taliziduhu Ndraha. Dimensi – dimensi pemerintahan Desa. PT Bina Aksara, Jakarta 1981 H. 3
- Taufik dan Isril. 2013. Implementasi peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa. Jurnal Kebijakan Publik, Vol. 4, No. 2. Halaman 145.
- Usman, Nurdin. 2002. Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Waluyo, 2007. Perpajakan Indonesia, Buku 1 Edisi 7, Salmeba Empat. Jakarta. Hal 47
- W.J.S. Poewadarminta.1966. Kamus Umum Bahasa Indonesia. Jakarta:Balai Pustaka
- Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Med Press (Anggota IKAPI).
- Zaidan Nawawi, Manajemen Pemerintahan, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013:8)
- Dokumen Pendukung :**
- Undang – Undang Dasar 1945
- Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. 30 Mei 2014
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesi
- Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. 28 Januari 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158.

Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Penamaan Desa

Menjadi Kampung. 15 Januari 2015. Lembaran Daerah Kabupaten Siak Tahun 2015 Nomor 1

Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Desa Adat

