



# Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate di Kota Ternate

Djono Muin\*

Institut Agama Islam (IAI) As-Siddiq Kie Raha

## Sitasi APA:

Muin, D. (2022). Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak-Hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate di Kota Ternate. *IQRA: Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora*, 1(1), 1-13.

\*Korespondensi: [djonomuin@iai-assiddiq.ac.id](mailto:djonomuin@iai-assiddiq.ac.id)

---

## Abstrak

Latar belakang dari penelitian ini bahwa implementasi peraturan daerah nomor 13 Tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya Kesultanan Ternate di Kota Ternate, menunjukkan bahwa pemerintah kota ternate belum melaksanakan sosialisasi secara keseluruhan sehingga perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat Kesultanan Ternate masih menimbulkan masalah, seperti penggunaan bahasa daerah di era modern dikalangan pendidikan formal (sekolah) dan pendidikan non formal belum di implementasikan secara baik. Wacana pakaian adat pada saat aparatur birokrasi melakukan aktivitasnya di lingkup pemerintah kota ternate hanya sebatas wacana sehingga penerapan perda nomor 13 tahun 2009 belum efektif dan efisien untuk pelaksanaannya. Untuk itu, bahwa proses pelaksanaan atau implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan di Kota Ternate dapat dilakukan secara tepat dan efektif, pemerintah bekerja sama dengan LSM/Organisasi eksternal dalam mencari solusi guna mengatsi masalah adat dan budaya di Kota Ternate. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (library research) karena sumber datanya berdasar dari buku - buku dan dokumen - dokumen tertulis lainnya. Hasil penelitian yang berdasarkan proses implementasi perda nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan, kemampuan pelaksana / petugas, dan tanggapan pihak kesultanan ternate. Masih minimnya sosialisasi dilingkup SKPD Kota Ternate dan masyarakat adat yang belum mengetahui tentang peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini, sehingga akuntabilitas aparatur birokrasi dalam perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat Kesultanan Ternate belum terlaksana dengan baik. Untuk itu, diperlukan sosialisasi lebih intens dilingkup SKPD Kota Ternate dan masyarakat adat mengenai peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan, dukungan anggaran sosialisasi sangat diperlukan dalam melaksanakan perda nomor 13 tahun 2009 ini, sehingga untuk menjaga eksistensi adat dan budaya di era modernisasi pemerintah kiranya konsisten dan mempunyai niat yang tulus dalam menjalankan peraturan daerah.

Kata Kunci: *hak-hak adat dan budaya, peraturan daerah nomor 13 tahun 2009, kesultanan ternate*



## Latar Belakang

Dari era orde baru sampai era reformasi perubahan birokrasi pelayanan publik terus mengalami peningkatan dengan merumuskan berbagai strategi peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bentuk dan model yang berbeda, misalnya pada era orde baru tata kelola pemerintahan “ansich” dikelola oleh pemerintah yang diwakili oleh negara dengan menggunakan instrument politik. Model pelayanan publik lebih pada kuatnya negara untuk melayani publik terutama elit negara bahkan negara sangat kuat dalam melakukan berbagai terobosan pembangunan.

Pada perubahan kedua birokrasi pemerintahan mengadopsi model manajemen pelayanan publik yang wirausaha lebih mengandalkan kompetisi dan pilihan dari masyarakat dengan melakukan hubungan kekuasaan antar aktor pembangunan. Dalam model manajemen pelayanan publik ini, peningkatan dan perubahan manajemen lebih diartikan pada jejaring kekuasaan “negara, Swasta dan masyarakat” sebagai tiga pilar yang saling terkait antara satu dengan yang lain. Jika ketiga jejaring ini dapat difungsikan sesuai dengan konsep peningkatan yang signifikan dalam memenuhi kebutuhan publik. Hal ini karena pihak swasta lebih menjanjikan model inovasi birokrasi dibanding dengan birokrasi negara.

Model ketiga sebagai paradigma partisipatif yakni dalam tata kelola pemerintahan, masyarakat sangat penting keterlibatannya dalam mengolah pemerintahan bahkan legitimasi dan kekuasaan yang dimiliki bisa sharing, artinya partisipasi masyarakat dalam menentukan manajemen pelayanan publik juga turut diikut sertakan di dalamnya sebagai aktor penentu dengan posisi dan fungsi yang sama seperti pemerintah (negara) dan swasta. Model pelayanan publik ini lebih mengarah pada desentralisasi penyelenggara publik. Kekuatan negara itu kemudian berkurangnya peran negara, dengan meminjam istilah Frederickson and Smith 2003 (dalam Saiful Deni : 14) sebagai “the hollow state” yang terjadi adalah membagi wewenang antara masyarakat dan negara.

Dari perspektif ini kasus - kasus pelayanan publik di Indonesia sangat emperikal untuk dilihat sebagai studi kasus dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Kajian ini bermaksud untuk mengkaji strategi peningkatan manajemen pelayanan publik pada masalah - masalah pelayanan, seperti pelayanan Kartu Tanda Penduduk dan berbagai perizinan. Secara nyata pelayanan yang dilakukan aparat birokrat meniscayakan masih adanya perilaku aparat yang melakukan, malpraktik, lambat, berbelit - belit, ketidakadilan, infesiensi, dan inefektivitas mengakibatkan berbagai keluhan dan kritik di alamatkan pada penyelenggara negar. Dari sinilah muncul berbagai persoalan pelayanan publik yang buruk bagi pemerintahan di Indonesia sebagai masalah pokok yang harus diberikan solusi dalam proses penyelenggaraan publik.

Pelaksanaan otonomi daerah sejak Januari 2001, yang diatur dalam Undang - undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat yang kemudian direvisi dengan Undang - undang RI Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-undang RI Nomor 33 Tahun 2004, melahirkan perubahan yang sangat radikal dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota di Indonesia. Pemerintah kabupaten dan kota yang dulunya memiliki kewenanganm yang terbatas, sekarang ini memilikikewenangan yang sangat luas di semua bidang, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama.



Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintah kabupaten dan kota. Dengan adanya otonomi, kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Pemerintah kabupaten dan kota diharapkan dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang di daerahnya sehingga program - program pembangunan menjadi lebih efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah yang ada di daerah.

Apalagi otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Dengan kondisi seperti ini, program dan kebijakan pemerintah kabupaten dan kota akan lebih mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Namun dalam kenyataannya, kondisi kapasitas masyarakat sipil di daerah yang masih kurang, kewenangan dan kekuasaan yang sangat luas yang dimiliki oleh kabupaten dan kota dapat melahirkan banyak peluang bagi terjadinya penyalagunaan kekuasaan oleh elite politik dan birokrasi di daerah. Kewenangan yang luas dimiliki oleh kabupaten dan kota tanpa diikuti dengan kapasitas kontrol yang efektif, baik dari masyarakat sipil maupun pemerintah pusat, dapat menjadi tombak bermata dua. Kewenangan itu dapat dipergunakan oleh pemerintah kabupaten dan kota untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan program dan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah.

Akan tetapi sebaliknya, kewenangan dapat juga digunakan oleh elite politik dan birokrasi untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri dan mengabaikan kepentingan publik. Salah satu kebutuhan masyarakat yang sangat penting adalah pelayanan publik. Pemerintah daerah melalui konsep otonomi daerah memiliki kewenangan besar dalam menetapkan kebijakan termasuk kebijakan dalam pelayanan publik sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya masing - masing. Pelayanan publik atau pelayanan umum adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang - undangan (Ratminto, 2007:5).

Dari uraian diatas dalam penyelenggara regulasi sebagai produk hukum maka kebijakan pemerintahan daerah dengan menerbitkan peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat kesultanan ternate dalam rangka melestarikan nilai - nilai adat istiadat sesuai penerapan perdanya dalam kehidupan masyarakat perlu diberdayakan mengingat generasi muda yang ada di Kota Ternate sudah mulai meniru budaya - budaya luar (budaya barat) sehingga kearifan lokal seperti bahasa ternate, pakaian adat, tarian - tarian daerah sudah terjadi pergeseran budaya yang lama - kelamaan mulai hilang dan disamping itu juga bangunan peninggalan sejarah yang selama ini beribu - ribu tahun lamanya kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah terhadap bangunan sejarah. Oleh karena itu, dari segi implementasi kebijakan publik belum tepat pada masyarakat. Untuk itu, perlu adanya kebijakan pemerintah daerah yang bisa melindungi hak - hak masyarakat adat sehingga eksistensi masyarakat adat sesuai dengan nilai - nilai kearifan lokal tetap dilestarikan kemudian hari demi kehidupan berbangsa dan bernegara yang sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945.



Didalam peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 Bab II Keberadaan Masyarakat Adat Pasal 2 ayat 4 tentang adat istiadat yang terdiri dari :

- a. Adat se Atorang merupakan kebiasaan - kebiasaan yang berlaku secara turun temurun yang membentuk tata nilai yang dilaksanakan oleh masyarakat.
- b. Istiadat se Kabasarang merupakan kebiasaan - kebiasaan masyarakat dihormati dan dijunjung tinggi nilai - nilai kebesarannya.
- c. Ghalib se Likudi merupakan pengakuan eksistensi manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan ia tidak bisa hidup seorang diri namun sebagai makhluk sosial yang saling berhubungan satu sama lain.
- d. Cing se Cingari merupakan sikap dan perbuatan itu harus ditaati dan dipelihara untuk kepentingan bersama.
- e. Bobaso se Rasai merupakan tenggang rasa dan saling menghormati satu sama lain dan menyadari sebagai makhluk ciptaan Tuhan.
- f. Ngale se Cara merupakan sikap dan perbuatan yang memberikan manfaat baik pada diri sendiri maupun kepada sesama manusia.
- g. Sere se Duniru merupakan kebiasaan - kebiasaan masyarakat dalam bentuk kesenian tradisional yang dipelihara secara turun temurun.

Pada pasal 2 ayat tersebut merupakan dasar moralitas didalam pandangan hidup manusia secara spiritual, yang harus dijaga dan dilestarikan sesuai dengan kearifan lokal sebagaimana penerapannya disemua kalangan masyarakat adat sehingga sikap dan perilaku masyarakat di Kota Ternate saling menjaga nilai - nilai sebagaimana yang terkandung dalam perda, akan tetapi dari sisi implementasi kebijakan publik yang terjadi perilaku masyarakat adat di era globalisasi ini sudah melanggar nilai - nilai yang terkandung dalam 7 (tujuh) dasar adat se atorang, dan ini perlu adanya kebijakan yang serius dari pemerintah Kota Ternate melalui SKPD tertentu untuk menjaga keberadaan masyarakat adat di Kota Ternate agar perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat kesultanan ternate tetap terjaga sesuai dengan peraturan daerah yang berlaku.

## **Metode**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (library research) karena sumber datanya berdasar dari buku - buku dan dokumen - dokumen tertulis lainnya. Untuk keperluan tersebut penulis menggunakan beberapa sumber kepustakaan, dalam hal ini penulis berusaha mengumpulkan data yang berkenaan dengan implementasi peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan di Kota Ternate.

Analisa data dilakukan dengan menggunakan metode diskriptif analisis. Dengan demikian tahapan dilakukan adalah dengan mendiskripsikan masalah - masalah penting yang relevan dengan bagaimana sebenarnya implementasi peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan Kota Ternate.

## **Pembahasan**

### ***Kebijakan Publik***

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari



hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang - undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai - nilai dalam praktek - praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi - kondisi awal dan akibat - akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk - bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor - faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu : 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal - hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional. 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita - cita sudah ditempuh.

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17). 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).

Dari definisi para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah, Serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan - tujuan tertentu di dalam masyarakat.

### ***Implementasi Kebijakan Publik***

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980:7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.



Deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat. Selanjutnya, implementasi merupakan persamaan fungsi dari kebijakan, formator, implementor, inisiator, dan waktu (Sabatier, 1986: 21-48). Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Van Horn (Grindle, 1980: 6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Studi implementasi kebijakan dibagi ke dalam tiga generasi dengan fokus kajiandan para penganjurannya. Generasi pertama diwakili oleh studi Pressman dan Wildavsky yang terfokus pada bagaimana keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hasilnya memberi pengakuan sifat atau kakikat implementasi yang kompleks. Generasi kedua terfokus pada deteminan keberhasilan implementasi kebijakan. Model konseptual model proses implementasi dikembangkan dan diuji pada berbagai area yang berbeda. Dua pendekatan yang mendominasi adalah pendekatan top-down dan pendekatan top down. Studi yang representatif pada masa ini dibuat oleh Carl Van Horn dan Donald Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Generasi ketiga terfokus pada sintesis dan pengembangan pendekatan implementasi kebijakan dengan lokus (secara multilevel) dan fokus yang lebih kompleks sebagai proses dinamis. (Ann O'M Bowman dalam Rabin, 2005).

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam pratiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach (1991:3), yaitu :

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata – kata dan slogan – slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dalam derajat lain Daniel Mazmaian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and public policy* (1983 : 61) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang - undang, namun dapat pula berbentuk perintah -perintah atas peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingi diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.



Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai :

“Tindakan - tindakan yang dilakukan baik oleh individu - individu atau pejabat - pejabat atau kelompok - kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan - tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Dari tiga definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan, (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan (3) adanya hasil kegiatan.

Berdasar uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh lester dan Stewart Jr. (2000 : 104) dimana mereka katakana bahwa 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. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle (1980) sebagai berikut :

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

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keeluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J. O. Udoji (1981) dengan mengatakan bahwa :

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan -kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan tapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

### ***Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn***

Model pendekatan top down yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan A model of the Policy Implementation. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah :

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

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realitas dengan sosio kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis)



untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

## 2. *Sumberdaya*

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap - tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber - sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.

Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya - sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah, sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena, mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

Karena itu sumberdaya yang dimintadan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumberdaya tersebut.

## 3. *Karakteristik Agen Pelaksana*

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal 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 pelaksanaannya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku atau tingkahlaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan bila kebijakan publik itu tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran pertama.

Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya besar pula agen yang dilibatkan.

## 4. *Sikap/kecenderungan(Disposition) para pelaksana*

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



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 perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

***Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak - Hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan di Kota Ternate***

Sebuah proses implementasi yang menentukan keberhasilan atau kegagalan dilihat dari sasaran kebijakan ditunjukkan kepada masyarakat apabila pelayanan masih lambat ini cenderung akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan kurang efektif dan efisien sehingga dalam penelitian ini bagaimana upaya pelaksanaan peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate di Kota Ternate.

Sebagai pelaksanaan peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate harus diketahui oleh masyarakat salah satunya sosialisasi tentang peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini yang harus dilaksanakan oleh aparatur birokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate sudah disosialisasi kepada SKPD melalui berbagai kegiatan yang berhubungan dengan budaya dan adat istiadat dikota ternate sehingga pemerintah kota ternate sangat mendukung peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate. Akan tetapi, peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate belum disosialisasikan kepada masyarakat adat. Untuk itu, peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini sebagian besar tidak diketahui oleh masyarakat adat sehingga masyarakat adat sebagai penerima kebijakan dari pemerintah kota ternate cenderung masih lambat dalam mengatasi persoalan hukum adat salah satunya mengenai hak atas tanah adat yang selama ini masih menjadi polemik dimasyarakat seperti aha cucatu, aha soa, dan aha jurame sebagaimana diatur pada bab 3 pasal 4 ayat 2 perda nomor 13 tahun 2009 dan ini menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan publik belum efektif dan efisien.

Oleh karena itu, implementasi peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate masih kurangnya sosialisasi yang dilakukan sehingga proses implementasi kebijakan belum tepat pada sasaran. Untuk itu, di era otonomi daerah ini sebagai satuan pemerintahan yang mandiri memiliki wewenang atributif sebagai subjek hukum dengan membuat berbagai macam peraturan daerah DPRD sebagai



pemegang fungsi legislatif belum terlaksana dengan baik dalam menetapkan sebuah peraturan daerah yang tidak memiliki kajian filosofis, sosiologis dan yuridis.

### ***Kemampuan Pelaksana / Petugas***

Aparatur birokrasi yang mempunyai kualitas dalam mengikuti berbagai program diklat sesuai jenjang pendidikannya sehingga mampu mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance) dengan memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat dilihat dari tugas, pokok, dan fungsinya masing - masing. Akan tetapi, menurut peneliti sikap aparatur birokrasi pemerintah kota ternate dalam mewujudkan pemerintahan yang baik masih jauh dari harapan masyarakat terutama menyangkut dengan perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate sehingga kualitas aparatur birokrasi dalam melaksanakan peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini belum efektif dan efisien. Dan disisi lain juga, DPRD Kota Ternate sebagai lembaga legislatif didaerah yang mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran dalam mensahkan berbagai produk hukum didaerah hanya dijadikan sebagai kepentingan politik yang melemahkan eksistensi masyarakat adat itu sendiri.

Peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate yang dilihat dari sumber daya manusia sesuai penempatan kinerja dilingkup SKPD pada jabatan - jabatan birokrasi masih diangkat menjadi seorang pejabat bukan dilihat dari kualitas pendidikannya tetapi dilihat dari kepentingan politiknya sehingga melayani masyarakat bukan sepenuhnya hati tetapi melayani penguasa yang dengan sepenuh hati sehingga kualitas SKPD dilingkup pemerintah daerah dalam perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat belum efektif dan efisien. Untuk itu, aparatur birokrasi harus menjalankan tugas dan tanggung jawab yang diberikan sesuai dengan Undang - undang Aparatur Sipil Negara dilihat dari kualitas sumber daya manusianya bukan dilihat dari kepentingan politiknya.

Dari segi kebijakan bahwa aparatur birokrasi sudah melaksanakan perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate melalui kegiatan budaya dan adat istiadat sesuai dengan nilai - nilai kearifan lokal dengan mengedepankan program pemerintah kota ternate yang dilihat dari visi dan misi. Akan tetapi, menjadi pertanyaan 'Apakah kegiatan budaya dan adat istiadat sudah melindungi hak - hak adat' ? implementasi kebijakan dari pemerintah kota ternate melalui kegiatan yang dilaksanakan belum mencerminkan perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat kesultanan ternate dan program - program pemerintah daerah melalui SKPD terkait selama ini tidak secara keseluruhan melibatkan masyarakat adat. Aspek kebijakan melalui perda nomor 13 tahun 2009 belum diimplementasikan secara menyeluruh sehingga kondisi riil yang terjadi aparatur birokrasi sebagai pelayan publik sesuai dengan spesifikasi bidang keilmuan masing - masing belum sepenuhnya melaksanakan perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate sehingga identitas nilai - nilai yang terdapat di masyarakat sudah mulai tidak nampak lagi dipermukaan akibat derasnya pengaruh budaya luar (Westrinisasi) dan disamping itu juga wacana pemerintah daerah tentang menggunakan pakaian adat dilingkup SKPD Kota Ternate hanya sebatas wacana saja tidak direalisasikan oleh pemerintah daerah ini mencerminkan budaya birokrasi yang ada didaerah masih patuh dan tunduk kepada penguasa bukan kepada masyarakat khususnya masyarakat adat sehingga peraturan menteri dalam negeri nomor 52 tahun 2007 tentang Pedoman Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Nilai Sosial Budaya Masyarakat tidak di implementasikan oleh pemerintah daerah.



Kurangnya kepedulian aparat birokrasi tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate sehingga permasalahan mengenai hak - hak adat cenderung pemerintah daerah masih lambat dalam mengatasi, ini mengakibatkan bahwa pemerintah daerah belum sejalan dengan masyarakat adat mengingat mulai ditetapkan peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini masyarakat adat masih dimanfaatkan dalam kepentingan politik pada momentum - momentum tertentu, ini mengindikasikan bahwa sebuah jabatan birokrasi bukan dilihat dari faktor kualitas sumber daya manusia tetapi dilihat dari faktor kepentingan politik. Dan disisi lain juga, wacana mengenai bahasa ternate yang dipergunakan oleh SKPD Kota Ternate pada saat tertentu dalam melaksanakan aktivitas dilingkup SKPD masing - masing tidak nampak terlihat ini merupakan salah satu bentuk kearifan lokal melalui bahasa daerah yang tidak diimplementasikan oleh pemerintah kota ternate secara menyeluruh.

### ***Tanggapan Pihak Kesultanan Ternate dan Masyarakat Adat***

Secara historis bahwa sebelum Negara Republik Indonesia berdiri, telah ada berbagai macam masyarakat adat diindonesia dalam komunitas - komunitas yang tersebar di nusantara. Kami masyarakat adat, adalah komunitas - komunitas yang hidup berdasarkan asal usul leluhur secara turun temurun di atas wilayah adat yang telah dirumuskan dalam istilah Bhineka Tunggal Ika. Akan tetapi, masyarakat adat kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah pengakuan atas kedaulatan akibat dari pratek penyelenggaranya salah satunya masyarakat adat di ternate yang selama ini tidak ada rasa kepedulian terhadap msasyarakat adat melalui lembaga adat ternate sehingga peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate dalam implementasi kebijakan pemerintah masih terkesan minim yang dilihat dari bentuk regulasinya dan ini menimbulkan tingkat koordinasi masih lemah antara pemerintah dan masyarakat adat.

Wacana peraturan perundang - undangan tentang masyarakat adat cukup banyak tetapi dilihat dari penyelenggara yang diimplementasikan belum terlaksana dengan baik ini berarti bahwa kebijakan pemerintah selama ini belum jadi pengayom dan pembina bagi masyarakat adat sehingga dilihat dari bidang sosial budaya, berbagai pengetahuan dan kearifan lokal milik masyarakat adat telah dihilangkan. Untuk itu, pemahaman dan penguasaan masyarakat adat telah dihancurkan oleh kebijakan - kebijakan yang memaksakan keseragaman kehidupan sosial budaya ini menandakan bahwa aparat birokrasi memberikan pelayanan terhadap masyarakat belum memiliki rasa keadilan yang dijalankan masih tunduk kepada penguasa sehingga good governance dalam bingkai otonomi daerah selama ini belum terwujud.

Dari konsep regulasi, roda pemerintah daerah yang dijalankan belum sepenuhnya melayani hak - hak adat dan budaya masyarakat kesultanan ternate sehingga agrumentasi dari masyarakat adat yang dilihat dari fenomena bahwa sikap pemerintah kota ternate masih minimnya sosialisasi tentang perda nomor 13 tahun 2009, ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah daerah masih lambat dalam menumbuh kembangkan kearifan lokal seperti kegiatan Legu Gam (Pesta Rakyat) yang belum mencerminkan nilai - nilai adat se atorang (Adat Ternate). Oleh karena itu, kebijakan pemerintah daerah dalam melindungi masyarakat adat secara komitmen agar mendapatkan solusi untuk mengatasi problematika yang ada dimasyarakat adat.

Untuk menjaga eksistensi adat dan budaya di era modernisasi ini pemerintah daerah harus bekerja sama dengan masyarakat adat dalam perlindungan hak - hak adat dan pemerintah daerah kiranya konsisten dan mempunyai niat yang tulus dalam menjalankan peraturan daerah, pelaksanaannya



tidak sebatas seremoni yang tidak punya nilai di mata masyarakat adat. Selanjutnya pemerintah kemudian dengan merespon secara baik apa menjadi keluhan masyarakat adat atas hak - hak adat dan budaya sesuai dengan ketentuan peraturan daerah dan disamping itu juga, pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat adat dalam pelaksanaan musrembang sehingga kebijakan - kebijakan yang merugikan masyarakat adat bisa dicegah.

Konsep kebijakan publik di era desentralisasi, pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih cukup lambat sehingga penerapan implementasi perda nomor 13 tahun 2009 kurang efektif dan efisien untuk dijalankan dan disisi lain juga sikap pemerintah yang tertutup terhadap keberadaan perda, secara nyata tidak merespon apa yang menjadi keluhan masyarakat adat ataupun dapat dikatakan tidak punya niat untuk melaksanakan perda tersebut. Selain itu pelaksanaan perda hanya sebatas seremonial tanpa menyentuh hal yang substantif yang disebutkan dalam perda. Oleh karena itu menjadi hambatan dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut. Disamping itu juga peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini didalam Bab II tentang Keberadaan Masyarakat Adat Pasal 2 ayat 3 yang terdiri dari : a. Adat se Atorang merupakan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku secara turun temurun yang membentuk tata nilai yang dilaksanakan oleh masyarakat, b. Istiadat se Kabasaran merupakan kebiasaan - kebiasaan masyarakat dihormati dan dijunjung tinggi nilai- nilai kebesarannya, c. Ghalib se Lukudi merupakan pengakuan eksistensi manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan ia tidak bisa hidup seorang diri namun sebagai makhluk sosial yang saling berhubungan satu sama lain, d. Cing se Cingari merupakan sikap dan perbuatan itu harus ditaati dan dipelihara untuk kepentingan bersama, e. Bobaso se Rasai merupakan tenggang rasa dan saling menghormati satu sama lain dan menyadari sebagai makhluk ciptaan Tuhan, f. Ngale se Cara merupakan sikap dan perbuatan yang memberikan manfaat baik pada diri sendiri maupun kepada sesama manusia, g. Sere se Duniru merupakan kebiasaan - kebiasaan masyarakat dalam bentuk kesenian tradisional yang dipelihara secara turun temurun. Pasal tersebut secara detail menyangkut dengan nilai - nilai identitas dari adat istiadat yang ada di bumi Moloku Kie Raha khususnya ternate tidak diimplementasikan oleh pemerintah kota ternate sehingga budaya modernisasi masuk begitu bebas yang mengakibatkan hukum adat tidak lagi dihargai oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, perlu adanya kerjasama antara lembaga adat kesultanan ternate dengan pemerintah kota ternate dalam mencari solusi terbaik untuk implementasi perda nomor 13 tahun 2009 ini bisa berjalan dengan efektif dan efisien.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab sebelumnya, maka perlu disampaikan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

Proses Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak - hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate dilingkup pemerintah kota ternate belum secara keseluruhan melaksanakan sosialisasinya kepada SKPD Kota Ternate dan masyarakat adat, melalui kegiatan - kegiatan menyangkut budaya dan adat istiadat yang dilaksanakan oleh pemerintah kota ternate secara keseluruhan belum mencerminkan hak - hak adat dan budaya masyarakat adat sehingga penerapan secara regulasi masih menjadi masalah dalam implementasi kebijakan.



Kemampuan pelaksana / petugas, sikap aparatur birokrasi dilingkup pemerintah kota, yang tugas pokok dan fungsi dalam melindungi hak - hak adat dan budaya masyarakat adat kesultanan ternate belum dilaksanakan dengan baik sehingga implementasi kebijakan publik belum tepat pada sasarannya.

Tanggapan pihak kesultanan ternate dan masyarakat adat, pemerintah daerah tidak melakukan apa tentang perda nomor 13 tahun 2009 ini dimata masyarakat adat sehingga masyarakat adat belum merasakan tentang perlindungan hak - hak adat dan budaya masyarakat kesultanan ternate yang selama ini hak - hak masyarakat adat belum terpenuhi rasa keadilannya. Untuk itu, implementasi peraturan daerah nomor 13 tahun 2009 ini masih minim dilaksanakan.

### **Daftar Pustaka**

Agustiono (2006). *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>

Akib, Haedar dan Antonius Tarigan (2008). Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya. *Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008*, Universitas Pepabari Makassar.

Budiman Rusli (2013). *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Perum Kota Mas Asri Nomor 2 Cimahi Bandung Jawa Barat.

Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY.

Edward III, George C (ed.) (1984) *Public Policy Implementing*. Jai Press Inc, London-England

EndofPudan Sembiring, Bambang Santoso Haryono, Sukanto (2015). *Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol.1, Nomor 3*, Universitas Brawijaya Malang.

Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman and Company, USA.

Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. St. Martin Press, New York.

Parsons, Wayne. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Longman

Perda Nomor 13 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hak - hak Adat dan Budaya Masyarakat Adat Kesultanan Ternate.

Pipin Pratiwi, Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Layanan Informasi Publik Pada Dinas Komunikasi Dan Informatika Provinsi Kalimantan Timur eJournal Administrasi Negara Volume 5 , (Nomor 3 ) 2017: ISSN 0000-0000,ejournal.an.fisip-unmul.ac.id.

Syahrani (2015). *Analisis Kebijakan Publik*. Penerbit : Makindo Grafika, Yogyakarta