

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NO. 52 TAHUN
2014 TENTANG PEDOMAN PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN
MASYARAKAT HUKUM ADAT
DI KABUPATEN INDRAGIRI HULU**

Oleh: Diana Gusmelia

Dianagusmelia71@gmail.com

Pembimbing : Prof. Dr. H. Sujianto, M.Si

Program Studi Ilmu Administrasi Publik – Jurusan Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas KM 12,5 Simp, Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761632777

Abstrak

The Talang Mamak Customary Law Community (MHA) is the first indigenous Indragiri tribe and is also entitled to natural resources in Indragiri Hulu until now its existence has not been recognized by the state either through a Regional Head Decree or Regional Regulation. The purpose of this study was to determine and analyze the implementation of the Minister of Home Affairs Regulation No. 52 Tahun 2014 concerning Guidelines for the Recognition and Protection of Customary Law Communities in Indragiri Hulu Regency and to determine the inhibiting factors for the implementation of Regulation of the Minister of Home Affairs No. 52 Tahun 2014 concerning Guidelines for the Recognition and Protection of Customary Law Communities in Indragiri Hulu Regency. This research uses qualitative research. The required data are primary and secondary data obtained through observation, interviews and documentation and then analyzed based on the research problem. The results of this study indicate that the implementation of the Minister of Home Affairs Regulation No. 52 Tahun 2014 Regarding Guidelines for the Recognition and Protection of Indigenous Law Communities in Indragiri Hulu Regency is quite good, while the inhibiting factors include: limited budget, Lack of communication between implementing agencies and indigenous peoples, Inaccuracy of customary community leaders, many ethnic immigrants so that local governments find it difficult to identify culture

Keywords: *Implementation, Minister of Home Affairs Regulation No. 52 Tahun 2014, recognition and protection, indigenous and tribal peoples*

PENDAHULUAN

Masyarakat hukum adat menurut UU No 32/2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup Masyarakat hukum adat adalah sekelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhurnya dan ada hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum Masyarakat hukum adat akan diakui sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara unsur-unsur untuk adanya pengakuan sebagai berikut:

1. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban
2. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya.
3. Ada istilah hukum adat yang jelas
4. Ada pranata dan perangkat hukum khususnya peradilan adat yang masih ditaati

Salah satu potensi yang dimiliki Kabupaten Inhu adalah Suku Talang Mamak. Suku Talang Mamak sendiri hidup tersebar di beberapa kecamatan antara lain, kecamatan Batang Gangsal kecamatan Batang Cenaku, Kecamatan Kelayang, Indragiri Hulu Riau, Rengat Barat, Rakit Kulim, dan Kecamatan Sumay, Tebo, Jambi Dusun Semarantihan Desa Suo-suo, namun begitu mereka memilih hidup mengasingkan diri. Pada tahun 2010 populasi Talang Mamak diperkirakan ±1341 kepala keluarga atau ±6418 jiwa.

LBH Pekanbaru menyatakan bahwa Masyarakat Hukum Adat (MHA) Talang Mamak merupakan suku asli Indragiri

yang pertama dan juga berhak atas sumber daya alam di Indragiri Hulu hingga kini belum diakui keberadaannya oleh negara baik melalui Surat Keputusan Kepala Daerah ataupun Peraturan Daerah.

World Resources Institute (WRI) bersama lembaga-lembaga lainnya berupaya mendorong pemerintah daerah mengajukan pengakuan hutan adat ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Sampai sekarang belum ada hutan adat di Provinsi Riau yang mendapatkan pengakuan dari pemerintah, sementara wilayah Sumatera lain seperti Jambi dan Sumatera Selatan telah melangkah jauh dalam mengupayakan pengakuan terhadap hutan adat.

Sejak 2013, masyarakat Adat Talang Mamak berupaya memperjuangkan hak mereka dengan mengusulkan peraturan daerah yang memberikan pengakuan di Kabupaten Indragiri Hulu. Padahal sudah ada mekanisme yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. pasal 1 yang berbunyi :

Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.

Adapun yang menjadi permasalahan tidak diakuiinya suku talang

mamak oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum adalah terletak pada tahapan pengakuan dan perlindungan pasal 2 yaitu:

- a. Identifikasi Masyarakat Hukum Adat;
- b. Verifikasi dan validasi Masyarakat Hukum Adat; dan
- c. Penetapan Masyarakat Hukum Adat

Berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Bupati membentuk panitia masyarakat hukum adat melalui surat keputusan Bupati Indragiri Hulu Nomor: Kpts.105/I/2018 tentang panitia masyarakat hukum adat Kabupaten Indragiri Hulu, dimana pemerintah daerah membentuk panitia masyarakat hukum adat sesuai amanat permendagri tersebut yang terdiri atas :

1. Sekretaris Daerah kabupaten/ kota sebagai ketua
2. Kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris
3. Kepala Bagian Hukum sekretariat kabupaten/kota sebagai anggota
4. Camat atau sebutan lain sebagai anggota
5. Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai anggota.

Panitia tersebut memiliki tugas antara lain:

1. Melakukan identifikasi masyarakat hukum adat
2. Melakukan verifikasi dan validasi masyarakat hukum adat.
3. Menetapkan masyarakat hukum adat.

Walaupun sudah dibentuk panitia masyarakat hukum adat Kabupaten

Indragiri Hulu sesuai amanat Permendagri, keberadaan suku Talang Mamak belum juga bisa diakui oleh pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Hal ini membuktikan bahwa implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu. Pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat Talang Mamak melalui suatu kebijakan merupakan keharusan melihat kondisi riil Masyarakat Hukum Adat Talang Mamak yang ada di Indragiri Hulu.

Dalam sebuah isu kebijakan, baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama, ditetapkan sebagai suatu isu kebijakan. Dengan isu kebijakan ini, dirumuskan dan ditetapkan kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan atau implementasi kebijakan. Pada saat implementasi dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan (Nugroho, 2011: 159)

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini bermaksud mengkaji implementasi kebijakan publik, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pengimplementasian Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 dinilai belum dilaksanakan di Kabupaten Indragiri Hulu khususnya dalam pengakuan suku Talang Mamak.

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun

2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Kabupaten Indragiri Hulu.

2. Untuk mengetahui faktor penghambat implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Di Kabupaten Indragiri Hulu.

TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada umumnya memang lebih sulit dari sekedar merumuskannya sehingga tidak semua kebijakan berhasil diimplementasikan. Berikut ini beberapa definisi implementasi menurut beberapa tokoh. Menurut **(Agustiono, 2016)** studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. **(Nugroho, 2016)** mengemukakan bahwa implementasi adalah tahap dimana kebijakan dilaksanakan melalui organisasi yang ada atau yang akan dibuat. Pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan cara (1) menyiapkan organisasi pelaksana, (2) menyiapkan manusia pelaksana, (3) menyiapkan prosedur pelaksanaan kebijakan (governance, modality).

(Rohman, 2016) Implementasi Kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan, Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada perwujudan secara ril dari kebijakan, tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah

dilaksanakan oleh masyarakat, namun juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi mulai dari hal yang positif maupun negative kepada masyarakat.

Sedangkan, **Van Meter & Van Horn** dikutip oleh **Agustino (2016:128)** 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.

Ada enam variabel, Menurut **Van Metter & Van Horn**, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1. Standard an sasaran kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik Organisasi Pelaksana
4. Sikap atau Kecenderungan (Disposition) Para Pelaksana
5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Masyarakat Adat

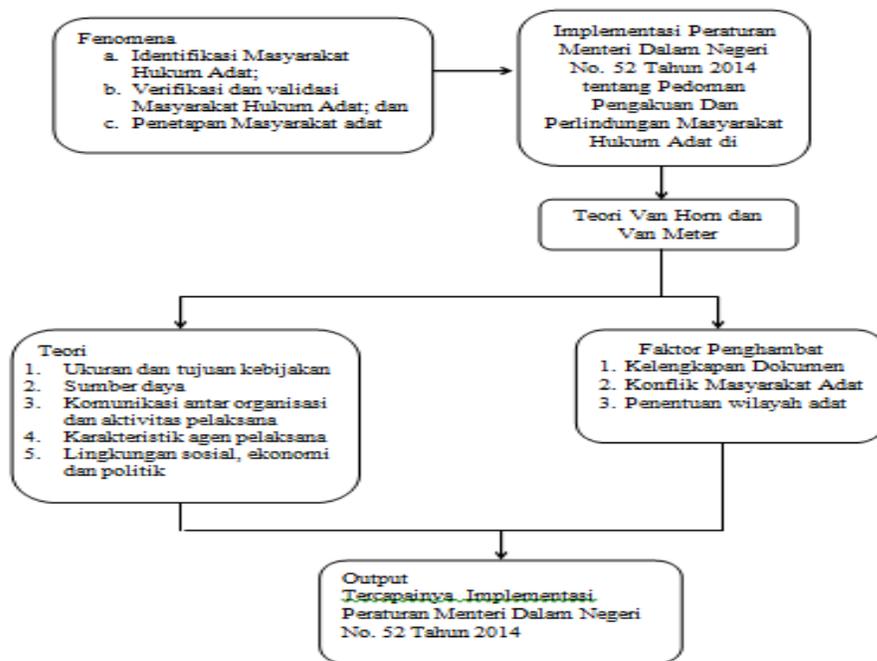
Para tokoh masyarakat adat yang tergabung dalam AMAN merumuskan masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan **(Husen, 2010: 31)**

Istilah masyarakat hukum adat adalah istilah resmi yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang

Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik -

akademis. Sedangkan istilah masyarakat adat adalah istilah yang lazim diungkapkan dalam bahasa sehari-hari oleh kalangan non-hukum yang mengacu pada sejumlah kesepakatan internasional (Taqwaddin, 2010 : 36)

Kerangka Pemikiran



METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penjabaran metode dan langkah-langkah yang dilakukan dengan menguraikan secara eksploratif dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Peneliti menggunakan informan penelitian sebagai informasi untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu. Adapun informan dalam penelitian ini adalah:

Tabel 1 Informan Penelitian

No	Jabatan	Nama Informan
1	Ketua Komisi III DPRD Inhu	Taufik Hendri
2	Kasi (Dinas Pemberdayaan)	Wiwit Suharmi
3	Kabag Tata Pemerintahan	R. Fachrurazi, S.Sos
4	Pendamping masyarakat adat	Gitung

Sumber: Olahan Data, 2020

Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder, Teknik pengumpulan data dengan wawancara, Observasi (Pengamatan), dan Dokumentasi

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan langkah langkah-langkah khusus dalam analisis data:

1. Langkah pertama yaitu, mengolah data mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara, men-*scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi, sehingga peneliti mendapatkan fakta dan data mengenai Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu
2. Langkah kedua, membaca keseluruhan data.
Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun general sense atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan. Dalam hal ini, setelah mendapatkan data yang setelah wawancara, lalu peneliti memeriksa kembali mengenai data Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu
3. Langkah ketiga, menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memakainya. Data yang di dapat berdasarkan hasil wawancara sesuai dengan fenomena yang ada di Kabupaten Indragiri Hulu di analisis dengan detail menjadi tulisan.
4. Langkah keempat, menerapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting*,

orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi, atau peristiwa mengenai Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu

5. Langkah kelima, menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif. Setelah data hasil wawancara di dapat, peneliti membuat sebuah laporan yang dideskripsikan secara mendetail mengenai proses implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu
6. Langkah terakhir, menginterpretasi atau memaknai data.
Interprestasi atau pemaknaan ini juga bisa berupa pertanyaan-pertanyaan baru yang perlu dijawab selanjutnya, pertanyaan yang muncul dari data dan analisis mengenai, Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang pedoman pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Kabupaten Indragiri Hulu bukan dari hasil ramalan peneliti.

Validitas data mentriangulasi (*triangulate*) digunakan untuk validitas data dalam penelitian ini, mentriangulasi (*triangulate*) yaitu sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi secara koheren.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keberhasilan Implementasi Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Indragiri Hulu dalam penelitian ini menggunakan indikator keberhasilan Implementasi menurut Van Horn dan Van Meter (Agustino, 2008:142). Adapun hasil penelitian dapat ditinjau dari segi aspek berikut ini.

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan

Standar, tujuan dan sasaran kebijakan pada dasarnya merupakan apa yang ingin dituju oleh kebijakan. Kejelasan dari standar, tujuan dan sasaran harus bisa digambarkan dan dijelaskan secara spesifik agar seberapa jauh tingkat keberhasilan dari kebijakan tersebut di akhir kegiatan dapat diketahui dengan baik.

Dalam proses pengimplementasian Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Indragiri Hulu mempunyai SOP yang mana Pemerintah Daerah membentuk panitia masyarakat hukum adat. Sumber daya manusia untuk pelaksanaan implemtasi Permendagri No 52 Tahun 2014 dibentuk melalui surat keputusan Bupati Indragiri Hulu Nomor: Kpts.105/I/2018 tentang panitia masyarakat hukum adat Kabupaten Indragiri Hulu. Adapun panitianya terdiri dari:

- a) *Sekretaris Daerah kabupaten/kota sebagai ketua*
- b) *Kepala SKPD yang membidangi pemberdayaan masyarakat sebagai sekretaris*
- c) *Kepala Bagian Hukum sekretariat kabupaten/kota sebagai anggota*
- d) *Camat atau sebutan lain sebagai anggota*

e) *Kepala SKPD terkait sesuai karakteristik masyarakat hukum adat sebagai anggota.*

Adapun tahapan-tahapan yang dilakukan untuk memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat menurut R. Fachrurazi sebagai berikut:

1. Identifikasi Masyarakat

- a. *Sejarah*
- b. *Wilayah*
- c. *Hukum*
- d. *Harta kekayaan*
- e. *Budaya adat*
- f. *Sistem pemerintahan*

2. Verifikasi

3. Penetapan (Hasil wawancara dengan R. Fachrurazi, 12 Oktober 2020)

Dari hasil wawancara tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tahap identifikasi ini dilakukan oleh camat setempat atau sebutan lain dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat. Hasil dari identifikasi yang dilakukan kemudian disampaikan kepada panitia masyarakat hukum adat untuk melakukan tahapan berikutnya. Atas hasil identifikasi yang telah dilakukan, panitia masyarakat hukum adat kabupaten/kota melanjutkan
2. Tahap verifikasi dan validasi, tahapan ini penting untuk mencocokkan hasil identifikasi yang dilakukan oleh camat setempat yang dibantu oleh masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat dengan fakta yang ada di lapangan, sehingga memang terjadi kesesuaian. Setelah dilakukan verifikasi dan validasi hasilnya kemudian diumumkan kepada masyarakat hukum adat setempat.
3. Tahap penetapan masyarakat hukum adat adalah tahapan terakhir dari

pedoman pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Pada tahapan ini, Hasil verifikasi dan validasi kemudian disampaikan kepada bupati/walikota oleh panitia masyarakat hukum adat dalam bentuk rekomendasi. Terhadap rekomendasi yang disampaikan tersebut, Bupati/ Walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Dan dalam hal masyarakat hukum adat berada pada 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota, maka pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan/ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kepala Daerah. melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi Panitia Masyarakat Hukum Adat dengan Keputusan Kepala Daerah.

Pemberian pengakuan terhadap masyarakat hukum adat, juga harus melalui penelitian yang matang. Kemudian pemda mengumumkan kepada publik dalam jangka waktu sebulan. Apabila selama jangka waktu tersebut ada komplain dari kelompok masyarakat, maka pemda harus menunda penetapannya sampai masalah itu benar-benar tuntas.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa pelaksanaan secara teknis terhadap pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat ada pada pemerintah daerah yaitu kabupaten/kota. Namun demikian bukan berarti bahwa pemerintah pusat tidak memiliki andil dalam upaya memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat. Peran dari pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam permendagri ini adalah melakukan pembinaan dan pengawasan

dalam pelaksanaan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat yang secara teknis dilakukan oleh menteri dalam negeri melalui Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi Permendagri No 52 Tahun 2014 memiliki SOP yang jelas dimana dikeluarkannya surat keputusan Bupati Indragiri Hulu Nomor: Kpts.105/I/2018 tentang panitia masyarakat hukum adat Kabupaten Indragiri Hulu, disamping itu juga terdapat tahapan-tahapan yang jelas dalam proses pengakuan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu.

4. Sumber daya

Berhubungan dengan sumber daya **Agustino (2008:142-143)** menjelaskan bahwa ada beberapa sumber daya yang sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan diantaranya:

a. Sumber Daya Manusia

Dari segi kapabilitas dan integritas sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan Permendagri No 52 Tahun 2014 sudah mencukupi, seperti yang dikutip dari hasil wawancara dari informan sebagai berikut:

Untuk pelaksanaan implementasi peraturan tersebut sumber daya manusia yang kita miliki sudah mencukupi, dan sumberdaya tersebut sudah memiliki kompetensi dalam pelaksanaannya (Hasil wawancara dengan Wiwit, 12 Oktober 2020)

Kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia juga akan mempengaruhi keberhasilan proses implementasi kebijakan. Manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam menentukan keberhasilan proses implementasi.

Manusia sebagai penggerak atau motor dari sebuah kebijakan yang mengakibatkan apabila tidak ada sumber daya manusia maka kebijakan tidak akan berjalan. Menanggapi hal tersebut **Agustino (2008:142)** menjelaskan bahwa sumber daya manusia juga berkaitan dengan kapasitas dan integritas yang dimiliki oleh sumber daya manusia tersebut selaku pelaksana kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksana implementasi Permendagri memiliki sumber daya manusia yang sudah memadai di setiap instansi.

b. Sumber Daya Anggaran

Berkenaan dengan kebijakan penyelenggaraan Permendagri No 52 Tahun 2014, Kabupaten Indragiri Hulu memiliki kendala terutama pada anggaran, hal ini seperti hasil wawancara berikut ini:

Untuk pelaksanaan implementasi peraturan tersebut faktor kendalanya adalah masalah anggaran, karena segala pelaksanaan peraturan membutuhkan dana. Adapun sumber dan berasal dari APBD (Hasil wawancara dengan Wiwit, 2020)

Selain sumber daya manusia ada pula sumber daya lain yang perlu diperitungkan juga yaitu sumber daya finansial. Pada dasarnya walaupun sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan alokasi dana tidak tersedia, maka akan menjadi persoalan pelik untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Terkadang sebuah kebijakan memerlukan budget yang banyak agar

pelaksanaan kebijakan tersebut dapat direalisasikan secara maksimal.

Berdasarkan hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan implementasi Permendagri no 52 Tahun 2014 mempunyai anggaran dana yang berasal dari APBD, namun masih terkendala dengan anggaran.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Berdasarkan hasil temuan dan informasi dari beberapa narasumber, bahwa komunikasi antar organisasi (instansi) dalam implementasi pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu berjalan baik dan secara aktif dan berkala pihak implementor memberikan penyuluhan dan sosialisasi tentang kebijakan Implementasi Permendagri No 52 Tahun 2014. Sesuai dengan hasil wawancara berikut ini.

Masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu rutin diundang apabila ada pertemuan pertemuan yang menyangkut masyarakat adat (Hasil wawancara dengan R. Fachrurazi, 12 Oktober 2020)

Salah satu pertemuan antara Bupati Inhu dengan Batin dan tetua adat pada Tgl 29 Nop 2012. Hadir dalam acara ini Kadis Pora, Kadis Kehutanan Inhu, BPN Inhu, Kadisbun Inhu Sekretaris Daerah Inhu serta para pejabat lainnya. Ada dua puluh lima orang yang mengikuti acara ini mereka terdiri dari penganut kebahatnan, tetua adat datuk Tumenggung Umi, utusan LSM pendukung Pekan Baru, utusan Hakiki, WWF dan teman-teman media dari Indragiri hulu sendiri. Acara dibuka oleh Kadis Pora Pariwisata Kebudayaan Indragiri hulu, selanjutnya acara diserahkan kepada BPH AMAN Indragiri

hulu, untuk memimpin jalannya musyawarah.

Tata tertib acara musyawarah dibagi empat tahap yaitu ;

1. Perkenalan Para Batin,
2. Sekilas penyampaian sejarah adat yang disampaikan oleh batin Talang Parit pak Irasan,
3. Diskusi tentang Gawai Gedang dan sejauh mana dukungan Pemda Inhu mendukung acara gawai baik ini berikut dukungan teknis maupun dukungan finansialnya.
4. Membedah pokok-pokok permasalahan yang terjadi di tengah masyarakat adat Talang Mamak antara lain; pemetaan wilayah adat setiap komunitas, sosial budaya, ekonomi, kesehatan dan pendidikan masyarakat Talang Mamak.

Hasil musyawarah :

1. Untuk pelaksanaan GG Pemda Indragiri Hulu merespons positif serta mendukung, baik itu masalah teknis maupun pendanaannya minimal 50 persen dari dana anggaran yang dibutuhkan.
2. Pemetaan wilayah adat, sosial budaya, ekonomi, pendidikan dan kepercayaan leluhur masyarakat Talang Mamak Pemda Indragiri Hulu siap bekerja sama dengan para batin adat, AMAN dan lembaga-lembaga pendukung masyarakat lainnya.

Implementasi atau kebijakan atau program yang bersifat *top down* seringkali melibatkan banyak pihak demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan tersebut. Untuk itu perlu adanya koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini di karenakan koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan

publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsi kesalahan.kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan hasil wawancara dan uraian di atas menunjukkan bahwa dalam pengimplemtasiam Permendagri No 52 Tahun 2014, telah dilakukan komunikasi antar pelaksana, komunikasi tersebut berupa rapat atau pertemuan rutin membahas tentang masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu

6. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Berkenaan dengan hal tersebut maka Bupati Indragiri Hulu mengeluarkan Surat keputusan Bupati Indragiri Hulu Nomor: Kpts.105/I/2018 tentang panitia masyarakat hukum adat Kabupaten Indragiri Hulu menjelaskan siapa saja agen yang terlibat dalam hal ini adalah agen formal dan Informal diantaranya:

1. Plt Sekretaris Daerah Kab. Indragiri Hulu
2. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab. Indragiri Hulu
3. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kab. Indragiri Hulu
4. Kepala BPN Kab. Indragiri Hulu
5. Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kab. Indragiri Hulu
6. Kepala Dinas Pertanian dan Perikanan Kab. Indragiri Hulu
7. Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kab. Indragiri Hulu

8. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Indragiri Hulu
9. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Indragiri Hulu
10. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Indragiri Hulu
11. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kab. Indragiri Hulu
12. Kepala Bagian Pertanahan Setda Kab. Indragiri Hulu
13. Kepala Bagian Hukum Setda Kab. Indragiri Hulu
14. Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kab. Indragiri Hulu
15. Camat Batang Gansal
16. Camat Rakit Kulim
17. Camat Batang Cenaku
18. Camat Rengat Barat
19. FKUB Kab. Indragiri Hulu
20. LAM Kab. Indragiri Hulu
21. Kepala Desa Talang Lakat Kecamatan Batang Gansal
22. Kepala Desa Siambul Kecamatan Batang Gansal
23. Kepala Desa Rantau Langsat Kecamatan Batang Gansal
24. Kepala Desa Sungai Ekor Kecamatan Rakit Kulim
25. Kepala Desa Talang Durian Cacar Kecamatan Rakit Kulim
26. Kepala Desa Talang Gedabu Kecamatan Rakit Kulim
27. Kepala Desa Talang Perigi Kecamatan Rakit Kulim
28. Kepala Desa Talang Piring Jaya Kecamatan Rakit Kulim
29. Kepala Desa Talang Selantai Kecamatan Rakit Kulim
30. Kepala Desa Talang Sukamaju Kecamatan Rakit Kulim
31. Kepala Desa Talang Sungai Limau Kecamatan Rakit Kulim
32. Kepala Desa Talang Sungai Parit Kecamatan Rakit Kulim

33. Kepala Desa Talang Talang Tujuh Buah Tangga Kecamatan Rakit Kulim
34. Kepala Desa Anak Talang Kecamatan Batang Cenaku
35. Kepala Desa Talang Jerinjing Kecamatan Rengat Barat.

Adapun struktur organisasi untuk pelaksanaan kebijakan Permendagri No 52 Tahun 2014 pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dapat dilihat pada.



Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa dalam implementasi Permendagri No 52 Tahun 2014 di Kabupaten Indragiri Hulu sudah memiliki struktur Birokrasi yang jelas, dan berdasarkan informasi informan diketahui bahwa panitia atau agen berkerja sudah sesuai dengan standar operasional.

Agustino (2008: 143) menjelaskan bahwa pusat perhatian agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Oleh sebab itu, hal tersebut sangatlah penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksanaannya

7. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat

mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang tidak kondusif menjadi pemicu kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

a. Lingkungan Sosial

Berkenaan dengan fokus penelitian yang dilakukan, hasil dari temuan di lapangan dan informasi dari beberapa narasumber menunjukkan bahwa faktor lingkungan sosial masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan ini. Karena target group dari kebijakan ini adalah seluruh lapisan masyarakat dan fokus penelitian kebijakan yang dilakukan di lingkungan masyarakat Kabupaten Indragiri Hulu, maka akan sangat penting apabila lingkungan masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu mendukung akan terselenggaranya kebijakan ini sehingga tujuan dari kebijakan ini dapat tercapai.

Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui bahwa di Kabupaten Indragiri Hulu masyarakat adat yang terbesar adalah suku talang mamak yang tersebar di 4 kecamatan yaitu Batang Gansal, Rakit Kulim, Batang Cenaku dan Rengat Barat. Adanya Permendagri No 52 Tahun 2014 sangat didukung oleh suku talang mamak karena Permendagri tersebut merupakan landasan hukum bagi mereka untuk mendapatkan pengakuan

dan perlindungan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hulu.

b. Lingkungan Ekonomi

Selain kondisi lingkungan sosial, lingkungan ekonomi juga memiliki peran penting dalam keberhasilan kebijakan. Tentunya disini adalah bagaimana atau seberapa jauh lingkungan ekonomi/kondisi ekonomi disekitar dapat memberikan pengaruh yang dapat menunjang ataupun menghambat keberhasilan kebijakan-pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu.

Secara garis besar kondisi ekonomi masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu dapat dilihat tingkat PDRB. Pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah peningkatan hasil kegiatan ekonomi seluruh unit ekonomi dalam suatu wilayah, atau sering dikatakan peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dimana produk atau hasil kegiatan ekonomi dari seluruh unit ekonomi domestik adalah dalam wilayah kekuasaan atau administratif seperti propinsi, atau kabupaten. Dengan demikian maka perhitungan pertumbuhan ekonomi suatu daerah (propinsi) yang diikuti peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dihitung dengan data PDRB riil per kapita.

Berdasarkan data BPS Dapat dilihat bahwa lingkungan ekonomi masyarakat di Kabupaten Indragiri Hulu cukup bagus apabila dilihat dari PDRB, dimana PDRB Kabupaten Hulu berada di urutan ke 8 yang memiliki nilai PDRB tertinggi di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat

kesejahteraan masyarakatnya juga cukup tinggi.

Tingkat kesejahteraan masyarakat yang cukup tinggi tidak menghambat akan implementasi kebijakan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu.

c. Lingkungan Politik

Apabila lingkungan politik yang ada tidak mendukung akan proses implementasi kebijakan maka, akan sulit bagi sebuah kebijakan untuk diimplementasikan secara maksimal. Secara garis besar lingkungan politik yang ada hanya berpengaruh terhadap isi dari perda-perda tertentu. Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa lingkungan politik implementasi Permendagri No 52 Tahun 2014 cukup mendukung dimana pemerintah daerah terlibat dalam pembentukan panitia hukum adat. Tetapi dari segi DPRD tidak ikut terlibat hanya melakukan pengawasan terhadap berjalannya Perda atau Peraturan lainnya.

Faktor-Faktor Yang Memperham-bat Implementasi Permendagri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pengakuan dan Perlindungan pada Masyarakat Adat Talang Mamak Di Kabupaten Indragiri Hulu

Dalam menerapkan kebijakan tidak selalu dapat dilaksanakan dengan lancar, karena terdapat beberapa faktor penentu yang dapat mempengaruhinya yaitu faktor penentu pemenuhan kebijakan dan faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan. Faktor pemenuhan kebijakan terdiri dari respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya sanksi hukum, adanya

kepentingan publik, adanya kepentingan pribadi, dan masalah waktu. Sedangkan faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan terdiri dari adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada, tidak adanya kepastian hukum, adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi, dan adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum (Agustino, 2008: 157).

Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Indragiri Hulu sudah dilaksanakan cukup baik. Namun kenyataannya di lapangan masih ada masyarakat adat yang tidak mendapatkan pengakuan, yaitu masyarakat suku talang mamak yang merupakan suku asli di Kabupaten Indragiri Hulu.

Berdasarkan hasil temuan dan hasil wawancara dengan informan dapat diketahui bahwa terjadi beda pendapat antara pemerintah daerah dengan suku talang mamak dalam hal ini diwakili oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Adapun faktor-faktor yang menjadi penghambat Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 Pengakuan dan Perlindungan pada masyarakat adat talang mamak Di Kabupaten Indragiri Hulu adalah sebagai berikut:

Berdasarkan hasil wawancara pada implementator dalam hal ini sesuai dengan pernyataan Setda Kabupaten Indragiri Hulu bahwa:

1. Suku talang mamak kurang melengkapi beberapa dokumen sebagai syarat pengakuan masyarakat adat. Adapun syarat untuk dibuatnya Perda atau SK Bupati mengenai pengakuan masyarakat hukum

- adat di Kabupaten Indragiri Hulu adalah sebagai berikut:
- a. Peta wilayah adat talang mamak
 - b. Sejarah asal usul talang mamak
 - c. Hukum dan kelembagaan adat
 - d. Seni budaya dan kearifan lokal
 - e. Sejarah kepercayaan adat talang mamak
2. Selama ini, hal yang masih menjadi sumber konflik utama yang terjadi pada masyarakat adat adalah mengenai wilayah adatnya,
 3. Kendala yang dihadapi oleh masyarakat adat yaitu ketidakjelasan mengenai luas dan batas wilayah adat yang mereka kuasai sehingga ketika ada pihak lain di luar persekutuan mereka yang mengklaim wilayah adat mereka, posisi masyarakat hukum adat cenderung lemah di hadapan hukum. Olehnya karena itu, dengan adanya Permendagri No. 52 Tahun 2014 ini, ketika telah dilakukan identifikasi dan ada penetapan dari kepala daerah sehingga ada kejelasan dan kepastian hukum mengenai hal-hal tersebut di atas, khususnya mengenai wilayah yang dikuasai oleh masyarakat adat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52/2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Indragiri Hulu sudah berjalan cukup baik, karena ada beberapa faktor penghambat diantaranya:

1. Berdasarkan standar, tujuan dan sasaran kebijakan. Pemerintah daerah kesulitan menerapkan standar operasional prosedur (SOP) hal ini disebabkan sulitnya mengidentifikasi masyarakat adat karena banyaknya suku pendatang
2. Berdasarkan Sumber Daya. Faktor penghambatnya adalah kurangnya sumber daya anggaran. Karena anggaran untuk implementasi berasal dari APBD.
3. Berdasarkan komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas diketahui bahwa faktor penghambatnya adalah kurangnya komunikasi antara agen pelaksana dengan masyarakat adat
4. Berdasarkan karakteristik agen pelaksana sudah dilakukan pembentukan dimana terdapat 35 agen pelaksana yang terdiri dari kepala instansi/dinas/badan yang berhubungan dengan masyarakat adat, serta camat dan Kepala Desa. Faktor penghambatnya adalah tidak semua agen pelaksana bekerja sesuai dengan SOP.
5. Berdasarkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dapat diketahui bahwa faktor penghambat adalah dari lingkungan politik, dimana proses implementasi hanya dilakukan oleh pemerintah daerah saja tanpa melibatkan lembaga legislatif yaitu DPRD.

Saran

1. Hendaknya pemerintah daerah memberikan anggaran dana untuk pelaksanaan Permendagri No 52 Tahun 2014 tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu.
2. Perlunya sosialisasi tentang pelaksanaan Permendagri No 52

- Tahun 2014 tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat di Kabupaten Indragiri Hulu.
3. Perlunya penguatan komunikasi antar organisasi formal dan informal dengan cara pemberian Standar Oprasional Prosedur tentang alur komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan ini.
 4. Hendaknya panitia pelaksana yang sudah dibentuk bekerja lebih optimal lagi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abidin, Said Zainal. 2016. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika
- Agustino, Leo (2016). *Dasar-dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)*. Bandung: Alfabeta
- Husen Alting. 2010. *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Jamie S. Davidson, David Henley, dan Sandra Moniaga, 2010. *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Nugroho, Riant. 2017. *Public Policy (edisi. 6)*. Jakarta : PT. Elex Media Computindo
- Permendagri No 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- Purwanto, Erwan Agus, dan Dyah Ratih Sulistyastuti, (2015). *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media
- Rikardo Simarmata. 2010. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP Regional Centre in Bangkok.
- Sujianto. (2008). *Implementasi Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Praktik*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Tahir, Arifin. 2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alfabeta
- Tolib Setiady, 2009, *Intisari Hukum Adat Indonesia*, Bandung: Alfabeta
- Wahab, Solichin Abdul. 2016. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Winarno, Budi. 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi : Teori, Proses dan Studi Kasus Komparasi*. Jakarta : Center of Academics Publishing Service.