

**Konstruksi Sosial dalam Desain Kebijakan
terhadap Masyarakat Adat
(Studi Kasus Masyarakat Adat Talonang di Desa Tongo
Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat)**



Proposal Thesis

Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Yeremias T. Keban, SU., MURP.

Disusun Oleh:

NURMIRHAM

17/419090/PSP/06142

PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS GADJAH MADA

2019

Daftar Isi

Daftar Isi.....	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian.....	9
1.4. Manfaat Penelitian.....	9
BAB II KAJIAN PUSTAKA	11
2.1. Kebijakan Publik	11
2.1.1. Bidang Kajian Kebijakan Publik	11
2.1.2. Desain Kebijakan	19
2.1.3. Konstruksi Sosial	22
2.1.4. Konstruksi Sosial terhadap Populasi Target dalam Desain Kebijakan.....	26
2.2. Masyarakat Adat (<i>Indigenous People</i>).....	28
2.2.1. Perkembangan Studi tentang Masyarakat Adat	28
2.2.2. Masyarakat adat di Indonesia	31
2.3. Konstruksi Sosial dan Desain Kebijakan terhadap Masyarakat Adat	33
2.4. Kerangka Fikir Penelitian	35
BAB III METODE PENELITIAN.....	36
3.1. Jenis Penelitian.....	36
3.2. Jenis Data dan Lokasi Penelitian	37
3.3. Sumber data/Informan	40
3.4. Pengumpulan Data	41
3.5. Analisis Data	42
3.6. Validasi Data	42
DAFTAR PUSTAKA	44
Instrumen Penelitian (Pedoman Wawancara)	Error! Bookmark not defined.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konstitusi negara menjamin kesetaraan hak masyarakat sebagai warga negara (H. M. Ingram & Schneider, 2005). Adalah kebijakan publik –beserta hukum yang dihasilkannya– menjadi alat utama dalam menjamin kesetaraan tersebut bagi semua orang. Kebijakan publik harus dapat memastikan bahwa semua orang —tidak hanya segelintir tertentu— dianggap layak dan berhak¹ dalam pelaksanaan pemerintahan (H. M. Ingram & Schneider, 2005).

Namun, di saat semua warga negara dijamin kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, ada banyak bukti yang menunjukkan bahwa mereka menerima perlakuan yang sangat berbeda dalam kebijakan publik (H. M. Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007). Kebijakan telah menjadi sarana utama untuk melegitimasi, memperluas, dan bahkan menciptakan populasi yang berbeda (H. M. Ingram & Schneider, 2005). Kebijakan publik dapat menciptakan kelompok yang sebelumnya tidak pernah ada ataupun melemahkan bahkan menghilangkan kelompok masyarakat yang ada (H. M. Ingram & Schneider, 1995, p. 443). Beberapa di antaranya bahkan dipuja sebagai kelompok yang lebih layak dan lebih berhak dibandingkan dengan kelompok lainnya. Kelompok-kelompok ini diperlakukan sangat berbeda dalam proses tata kelola pemerintahan (H. M. Ingram & Schneider, 2005).

Kelompok masyarakat diidentifikasi dan dikonstruksi sebagai kelompok sasaran sebuah kebijakan berdasarkan kelayakannya dalam menerima hak yang sama sebagai warga negara (H. M. Ingram & Schneider, 2005). Melalui legitimasi negara, perbedaan di antara kelompok hasil konstruksi ini menjadi semakin lebar, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik, kecuali ditantang oleh gerakan sosial dan kebijakan publik yang berlawanan (H. M. Ingram &

¹ Jelaskan apa yang dimaksud dengan layak dan berhak

Schneider, 2005). Tanpa hal tersebut, konstruksi sosial terhadap kelayakan dan hak kelompok masyarakat, hanya akan menghasilkan "kelompok lain", yaitu kelompok kelas bawah yang diisi oleh orang-orang yang terpinggirkan dan kurang beruntung yang secara luas dipandang sebagai orang yang tidak layak dan lemah (H. M. Ingram & Schneider, 2005).

Komunitas masyarakat adat merupakan salah satu contoh kelompok masyarakat yang kerap mendapat perlakuan yang berbeda dalam hukum dan pemerintahan oleh negara. Masyarakat adat seringkali dilabeli sebagai kelompok-kelompok yang berbeda dan rentan (biasanya nomaden), kelompok-kelompok yang secara lokal dilabeli sebagai 'suku' (terutama di Indian), dan kelompok-kelompok yang melakukan penentangan terhadap negara. Dalam beberapa kasus, label minoritas (*non-dominant*) dapat menjadi kriteria utama dalam penyebutan sebagai masyarakat adat (Kingsbury & Grodinsky, 1992). Mereka akan menjadi terasing dari masyarakat dan juga dari satu sama lain. Seringkali, mereka tidak dapat mengenali kepentingan politik mereka yang sah atau mengambil tindakan politik yang akan melindungi kepentingan mereka (H. M. Ingram & Schneider, 2005).

Menurut McCulloch dan Wilkins, pengakuan pemerintah merupakan cara utama yang digunakan oleh masyarakat adat untuk menegaskan keberadaan mereka sebagai sebuah komunitas yang berbeda dalam sistem pemerintahan. Pengakuan pemerintah dapat mendukung dan melindungi keberadaan masyarakat adat dari pengambilalihan wilayah oleh pemerintah itu sendiri, swasta, maupun kerjasama antara keduanya. Ini juga membuat masyarakat adat mendapat keuntungan politik, hukum, dan ekonomi tertentu. Tanpa adanya pengakuan tersebut masyarakat adat akan terpinggirkan dan mengalami kesulitan besar untuk mempertahankan diri sebagai entitas politik dan budaya yang layak (McCulloch & Wilkins, 1995).

Hasil Inkuiri Nasional Komnas HAM pada tahun 2016 terhadap 40 kasus masyarakat adat yang tersebar di Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali – Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua, yang dipilih untuk diteliti dan didengar dalam Dengar Keterangan Umum (DKU)

menunjukkan bahwa minimnya pengakuan terhadap masyarakat adat dan realitas pengambilalihan wilayah adat baik itu oleh swasta, pemerintah, ataupun kerjasama antara keduanya merupakan isu utama dan menjadi temuan dalam laporan penelitian terhadap keberadaan masyarakat adat di Indonesia tersebut. (Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, 2016).

Konstruksi sosial terhadap kelompok masyarakat tidak hanya dilakukan oleh negara melalui kebijakan, namun juga dilakukan oleh masyarakat itu sendiri untuk membedakan dirinya dengan kelompok lainnya. Ingram dan Schneider menyebut bahwa ras, etnis, dan gender merupakan contoh yang baik dari perbedaan yang dikonstruksi secara sosial. Perbedaan tersebut semakin diperbesar dan diperkuat dengan mitologi dan adat (H. M. Ingram & Schneider, 2005). Kelompok masyarakat menciptakan mitos dan alasan yang membenarkan dominasi mereka terhadap kelompok lainnya. Cerita dan mitos semacam itu menjadi dasar keyakinan bahwa perbedaan itu mendasar, alami, dan di luar penemuan manusia atau konvensi sosial (H. M. Ingram & Schneider, 2005).

Masyarakat (adat) Talonang merupakan salah satu contoh komunitas masyarakat yang tengah berusaha meraih legitimasi dari pemerintah untuk menegaskan keberadaannya serta memperoleh kembali sepenuhnya hak atas tanah ulayat yang sejak tahun 1977 mereka tinggalkan karena terjadinya bencana tsunami di wilayah tersebut. Melalui cerita dan mitologi yang mereka percayai, tuntutan masyarakat (adat) Talonang untuk kembali ke tanah bekas desanya dipenuhi oleh pemerintah Kabupaten Sumbawa melalui program transmigrasi pada tahun 2001. Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan hidup, masyarakat (adat) Talonang memperluas lahan garapan pertanian mereka keluar dari area yang dibagikan pemerintah sebagaimana yang dipetakan pemerintah sebagai lahan transmigrasi. Mereka memperluas area bercocoktanamnya ke wilayah yang masih merupakan wilayah adat desa sebelum direlokasi pada tahun 1977 (Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM, 2016).

Di lain pihak, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tahun 1992, telah menetapkan lahan yang telah ditinggalkan oleh masyarakat (adat) Talonang pada tahun 1977 tersebut menjadi wilayah cadangan transmigrasi. Penetapan tersebut mendapat pertentangan dari masyarakat (adat) Talonang karena menganggap wilayah tersebut adalah tanah adat mereka. Pertentangan tersebut semakin meruncing pada tahun 2014 di saat pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat menerbitkan izin lokasi pemanfaatan tanah untuk areal penanaman *Sisal agave* kepada PT. Pulau Sumbawa Agro di atas tanah yang diklaim sebagai bagian dari tanah ulayat oleh masyarakat (adat) Talonang.

Dengan menggunakan identitas primordian yang terkait dengan tanah dan budaya, konsep masyarakat adat berakar dalam masyarakat. (Niezen, 2003a). Hak atas tanah menjadi salah satu pokok persoalan penting dalam kebangkitan masyarakat adat sekarang ini, kontinuitas antara klaim-klaim masa kini dengan praktik masa silam seringkali nyata (Henley & Davidson, 2010). Oleh karenanya diskusi tentang masyarakat adat kerap seiring sejalan dengan keberadaan *the first people* (orang-orang pertama) (Niezen, 2003a), dan juga *the son of the soil*, sebagai orang-orang yang diakui sebagai kelompok yang mendiami suatu wilayah (Yapıcı, 2018).

Konstruksi sosial yang dibentuk melalui kebijakan publik maupun mitologi dan adat dalam masyarakat kerap dianggap oleh perumus kebijakan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dan masyarakat itu sendiri, sangat hegemonik, sehingga mereka dipandang sebagai kondisi "alami" dan jarang dipertentangkan. Namun, ada juga konstruksi sosial yang kemudian bersaing berdasarkan perbedaan dalam sistem kepercayaan, pengalaman, atau konsekuensi yang akan diterima. Persaingan yang ada kemudian berlanjut dalam ranah politik, melahirkan perjuangan panjang untuk mendapatkan pengakuan dan penerimaan atas konstruksi tertentu beserta konsekuensinya (H. M. Ingram et al., 2007).

Dominasi terhadap kekuatan politik dan ekonomi kerap digunakan sebagai tolak ukur pengelompokan masyarakat (Bowen, 2000). Konstruksi sosial terhadap kelompok sasaran

merupakan atribut politik penting yang telah tertanam dalam wacana politik dan merupakan salah satu elemen dalam desain kebijakan (H. M. Ingram et al., 2007). Di tengah perdebatan pakar kebijakan tentang metode dan epistemologi studi kebijakan, sebuah kesepakatan umum diantara mereka menyatakan bahwa kebijakan publik berbasis nilai² (Smith & Larimer, 2009). Nilai-nilai tertanam dalam proses kebijakan dan perumus kebijakan menarik nilai-nilai tertentu ketika mendesain kebijakan (Fischer, 1988).

Desain kebijakan mengacu pada konten dan substansi kebijakan publik baik itu berupa alat, instrumen, dan fitur lain atau “arsitektur” kebijakan (A. L. Schneider & Ingram, 2005b). Hanya dengan mengevaluasi isi dan substansi kebijakan, memungkinkan untuk mengetahui bagaimana dan mengapa sebuah kebijakan dibuat. Menurut Smith dan Larimer, untuk sampai pada temuan tersebut, proses mengkaji isi kebijakan didasarkan pada interpretasi yang sangat subyektif, interpretasi tentang siapa yang lebih berhak mendapat manfaat ataupun menanggung beban dari sebuah kebijakan, nilai apa yang harus didukung oleh kekuatan koersif negara, dan siapa (atau apa) yang mendapat dukungan untuk memiliki kebebasan bertindak atau cenderung dibatasi terhadap penegakan nilai-nilai yang ada (Smith & Larimer, 2009, p. 183).

Oleh karenanya, setiap keputusan terhadap definisi masalah, alternatif kebijakan yang dipilih, dan evaluasi kebijakan didasarkan pada penerapan nilai-nilai dan interpretasi subyektif terhadap nilai-nilai tersebut (Fischer, 1980). Dari sudut pandang ini, kebijakan publik bukan hanya sebuah alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, namun juga melambangkan apa dan siapa terkait dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat (Smith & Larimer, 2009).

Schneider dan Ingram membagi 9 komponen dasar dalam melakukan kajian terhadap desain kebijakan, yaitu (A. Schneider & Sidney, 2009):

1. Pembagian manfaat dan beban;

² Nilai diartikan sebagai ...

2. Aturan (arahan kebijakan yang menyatakan siapa yang melakukan apa, kapan, dengan sumber daya apa, siapa yang memenuhi syarat, dll.);
3. Alat (insentif atau disinsentif bagi lembaga dan kelompok sasaran untuk bertindak sesuai dengan arahan kebijakan);
4. Definisi masalah dan tujuan yang harus dikejar;
5. Populasi sasaran ("pemain" di arena kebijakan yang menerima, atau dapat menerima manfaat atau beban);
6. Struktur implementasi (seluruh rencana implementasi, termasuk insentif untuk kepatuhan lembaga dan sumber daya);
7. Konstruksi sosial ("dunia membuat," gambar realitas, stereotip yang digunakan orang untuk memahami realitas sebagaimana mereka melihatnya);
8. Alasan (justifikasi dan legitimasi eksplisit atau implisit untuk kebijakan termasuk yang digunakan dalam perdebatan tentang kebijakan);
9. Asumsi mendasar (asumsi eksplisit atau implisit tentang logika kausal atau tentang kapasitas orang atau organisasi).

Desain kebijakan didasarkan pada makna intersubjektif³ dan penggunaan isyarat simbolik⁴, bahwa konten kebijakan publik dirancang agar sesuai dengan realitas yang dikonstruksi pembuat kebijakan, dan bahwa konten kebijakan akan dilihat secara berbeda oleh berbagai kelompok dalam masyarakat (Smith & Larimer, 2009, p. 187). Komunitas politik mempunyai pengaruh yang besar terhadap sebuah kebijakan (Stone, 2012). Pejabat politik – pejabat-pejabat yang dipilih melalui proses pemilihan umum- dan pembuat kebijakan menggunakan nilai-nilai untuk mengamankan atau mempertahankan kekuasaan politik yang mereka miliki (Smith & Larimer, 2009, p. 182). Sedangkan menurut Schneider dan Ingram,

³ Intersubjektif, [jelaskan artinya](#)

⁴ Makna simbolik, [jelaskan artinya](#)

kebijakan dirancang oleh pejabat publik untuk memperkuat konstruksi sosial dari berbagai kelompok dalam masyarakat, yang digambarkan sebagai "populasi sasaran" (dalam Larimer hal 194).

Pemahaman dan pengembangan kajian tentang desain kebijakan telah dikembangkan oleh para pakar dengan memperhitungkan analisis kekuatan politik dan konstruksi sosial dari pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan, terutama populasi sasaran. Argumen dasarnya adalah bahwa variasi dalam desain dapat setidaknya sebagian dijelaskan oleh perbedaan dalam kekuatan politik dan konstruksi sosial populasi sasaran dan pihak-pihak berkepentingan lainnya dalam ruang kebijakan (A. L. Schneider & Ingram, 2005b).

Schneider dan Ingram membagi populasi sasaran menjadi empat kelompok utama berdasarkan kekuatan politik dan konstruksi sosial yang disematkan terhadap kelompok tersebut atas asumsi layak dan tidak layak. Empat kelompok tersebut adalah *advantaged*, *contenders*, *dependents*, dan *deviants*. Menurut Schneider dan Ingram, pejabat publik dengan sengaja membangun desain kebijakan berdasarkan analisis "beban/manfaat" terhadap peluang politik dan risiko dari empat kategori populasi sasaran.

Konstruksi sosial dalam desain kebijakan menurut Ingram dan Schneider berusaha melakukan kajian terhadap cara/sikap populasi target suatu kebijakan untuk mempengaruhi jenis kebijakan yang dibuat. Selain itu, teori ini juga difokuskan pada hubungan timbal balik (*reciprocal*) antara keduanya yaitu bagaimana kebijakan dapat mempengaruhi cara pandang populasi sasaran (H. M. Ingram et al., 2007).

Penelitian ini berusaha melakukan kajian terhadap pengaruh konstruksi sosial dalam desain kebijakan yang dilakukan terhadap masyarakat adat di Indonesia dengan mengambil contoh kasus pada masyarakat (adat) Talonang di Desa Tongo Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat.

Pemerintah Indonesia, melalui Undang-Undang Dasar 1945 mengakui keberadaan sekitar 250 wilayah kesatuan pengurusan adat dan komunitas-komunitas kampung –*Zelfbestuurende land-schappen* (daerah otonomi) dan *Volksgemeen-schappen* (komunitas adat setingkat desa), seperti Desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya- dan mencantumkan bahwa wilayah kesatuan masyarakat hukum adat dan sistem sosial mereka harus dihormati sebagai daerah yang bersifat istimewa. Amandemen ke-2 UUD 1945 mempertegas pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat dalam Pasal 18B ayat (2) bahwa 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.

Pengakuan oleh negara tersebut memberikan batasan-batasan atau persyaratan terhadap pengakuan keberadaan masyarakat adat (Simarmata, 2015). Menurut Wignjosoebroto, empat persyaratan itu, baik *ipso facto* (secara nyata) maupun *ipso jure* (demi hukum) akan gampang ditafsirkan sebagai pengakuan yang dimohonkan, dengan beban pembuktian keberadaan masyarakat adat harus dilakukan oleh masyarakat adat itu sendiri, sedangkan kebijakan untuk mengakui atau tidak mengakui secara sepihak berada di tengah kekuasaan pemerintah pusat (<https://soetandyo.wordpress.com>).

Dengan demikian, keberadaan masyarakat adat dan hak tradisionalnya menjadi dilematis. Pada satu sisi karena membutuhkan positivisasi maka keberadaan dan hak tradisionalnya hanya akan diakui apabila diatur di dalam hukum tertulis yang dibuat oleh institusi negara. Secara *a contrario* –penafsiran yang didasarkan pada perlawanan antara masalah yang dihadapi dengan masalah yang diatur dalam undang-undang (Tunardy, 2012)--, dapat dikatakan bahwa, jika tidak diakui secara hukum maka eksistensi masyarakat adat itu dianggap lenyap atau tidak ada (Steny, 2009 dalam Wiratraman, 2014). Sedangkan di sisi lain, hak-hak masyarakat adat –terutama hak

atas tanah ulayat- kian tergerus oleh pembangunan dikarenakan keberadaan mereka yang tidak diakui.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan singkat tentang konstruksi sosial dalam desain kebijakan terhadap masyarakat (adat) Talonang di atas, maka penelitian ini berfokus pada:

1. Bagaimana pengaruh konstruksi sosial dalam desain kebijakan terhadap masyarakat (adat) Talonang di Kabupaten Sumbawa Barat?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan/kegagalan masyarakat (adat) Talonang untuk diakui keberadaannya oleh pemerintah/pemerintah daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain adalah untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif mengenai desain kebijakan terhadap keberadaan masyarakat (adat) Talonang oleh pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat. Selain itu, melalui penelitian ini peneliti juga ingin mengkaji secara lebih mendalam tentang faktor-faktor apa yang dapat mempengaruhi keberhasilan/kegagalan masyarakat (adat) Talonang untuk diakui keberadaannya oleh pemerintah.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan mengetahui peristiwa ini secara mendalam diharapkan dapat memberikan pengetahuan baru terkait dengan fenomena yang erat kaitanya dengan masyarakat adat. Hasil penelitian diharapkan dapat mengungkap hal-hal secara mendetail sehingga dapat menjadi salah satu referensi dalam melakukan kajian terhadap kebijakan di Kabupaten Sumbawa Barat.

Melalui model konstruksi sosial dalam desain kebijakan, tulisan ini berusaha untuk memprediksi dan menganalisis jenis kebijakan pemerintah yang akan diarahkan terhadap masyarakat (adat) Talonang menggunakan identitas yang dibangun secara sosial terhadap mereka. Secara lebih khusus, penelitian ini diharapkan membawa manfaat bagi:

1. Pemerintah Daerah : sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun kebijakan terhadap keberadaan masyarakat adat di wilayah Kabupaten Sumbawa Barat;
2. Masyarakat (adat) Talonang : sebagai bahan evaluasi diri terhadap langkah-langkah yang akan ditempuh guna memperjuangkan hak sebagai masyarakat adat;
3. LSM : sebagai bahan kajian dalam menyusun langkah strategis advokasi keberadaan masyarakat adat;
4. Khazanah ilmu : sebagai sebuah keping *puzzle* yang akan melengkapi penelitian-penelitian tentang masyarakat adat yang ada di Indonesia dan dunia global.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Pakar kebijakan mendefinisikan kebijakan menurut bidang kajiannya masing-masing, dimana sebagian besar definisi tersebut adalah gagasan tentang (1) tindakan yang disengaja, yang diarahkan untuk menyelesaikan suatu masalah atau mencapai suatu tujuan; (2) tindakan yang diambil oleh agen pemerintah, atau kolektivitas yang dapat didefinisikan sebagai agen pemerintah; (3) aturan yang menentukan siapa yang melakukan apa, kapan, mengapa, dan bagaimana; (4) alat yang memberikan insentif dan motivasi bagi individu untuk berperilaku sebagaimana yang diarahkan kebijakan; dan (5) teori sebab akibat yang mengaitkan tindakan agen dengan perilaku target dan perilaku target dengan hasil. Dari perspektif empiris, kebijakan memanifestasikan dirinya dalam undang-undang, pedoman, dan program serta dalam rutinitas dan praktik organisasi publik (A. L. Schneider & Ingram, 1990).

2.1.1. Bidang Kajian Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki bidang kajian yang sangat beragam. Menurut Smith dan Larimer (2009), berbagai disiplin ilmu yang berorientasi pada kebijakan dapat mengadopsi definisi mereka sendiri tanpa perlu khawatir memiliki pendapat dan alasan yang sangat berbeda dengan pakar kebijakan yang lain. Berdasarkan cara pandang demikian, fokus studi kebijakan publik tidak terpaku pada satu bidang namun tersebar pada berbagai bidang kajian. Oleh karenanya, pakar kebijakan bebas untuk memilih bidang kajian apa pun yang tampaknya paling cocok dengan masalah atau pertanyaan yang dihadapi (Smith & Larimer, 2009).

Menurut Palumbo, bidang kajian kebijakan adalah setiap penelitian yang berkaitan dengan atau mempromosikan kepentingan publik (Smith & Larimer, 2009). Sedangkan dari

sudut kebijakan sebagai sebuah ilmu, Dror (1968) menyebutnya sebagai penerapan pengetahuan dan rasionalitas terhadap masalah sosial yang dirasakan (Smith & Larimer, 2009). Senada dengan Dror, DeLeon (1968) menjelaskan bahwa ilmu kebijakan merupakan sebuah istilah umum untuk menjelaskan pendekatan pengukuran intelektual terhadap masalah sosial yang kritis (Smith & Larimer, 2009). Dalam tulisan berbeda, DeLeon (2006) kemudian menyimpulkan bahwa studi kebijakan publik adalah tentang mengidentifikasi masalah-masalah sosial penting yang memerlukan tindakan pemerintah agar dapat diatasi secara efektif, merumuskan solusi untuk masalah-masalah tersebut, dan menilai dampak dari solusi-solusi tersebut pada target masalah (DeLeon, 2006).

Oleh Smith dan Larimer, definisi deLeon tersebut kemudian lebih dispesifikkan menjadi evaluasi kebijakan, analisis kebijakan, dan proses kebijakan (Smith & Larimer, 2009). Evaluasi kebijakan berupaya menilai secara sistematis "konsekuensi dari apa yang dilakukan dan dikatakan pemerintah" (Dubnick dan Bardes 1983, dalam Smith & Larimer, 2009). Evaluasi kebijakan biasanya merupakan tugas *ex-post* yang menggunakan berbagai metode untuk mengidentifikasi dan mengisolasi hubungan sebab akibat antara kebijakan atau program dan hasilnya (Mohr 1995 dalam Smith & Larimer, 2009). Pertanyaan mendasar dalam evaluasi kebijakan bersifat empiris, yaitu: "Apa yang telah kita lakukan?" (Smith & Larimer, 2009).

Analisis kebijakan berfokus pada pertanyaan *ex-ante*. Pertanyaan paling mendasarnya adalah: "Apa yang harus kita lakukan?" (Smith & Larimer, 2009). Harold D. Lasswell dalam Dunn (2003) menegaskan bahwa analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan, analisis kebijakan meneliti sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dan program publik (Dunn, 2003). Tujuan analisis kebijakan adalah menentukan alternatif kebijakan *terbaik* bagi otoritas publik yang akan diadopsi dalam mengatasi masalah yang dihadapi (Dunn, 2003; Smith & Larimer, 2009).

Proses kebijakan berfokus pada bagaimana dan mengapa menyusun/merumuskan sebuah kebijakan. Mereka yang mempelajari proses kebijakan tertarik untuk mencari tahu mengapa pemerintah memperhatikan beberapa masalah dan bukan yang lain (*agenda setting*), mengapa kebijakan berubah atau tetap stabil sepanjang waktu, dan darimana kebijakan itu berasal (Smith & Larimer, 2009).

Selain ketiga bidang kajian di atas, Smith dan Larimer (2009) mengidentifikasi setidaknya 6 bidang kajian dalam kebijakan publik sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini.

Table 1 Fields of Policy Study

	Field of Policy Study	Representative Research Question	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
	Policy and Politics	Does politics cause policy, or policy cause politics?	Policy typologies Stages heuristic	Quatitative and qualitative classification (typology and taxonomy)	Political science
	Policy process	Why does government pay attention to some problems and not others? How are policy options formulated? Why does policy change?	Bouded Rationality Multiple streams (garbage can models) Punctuated equilibrium Advocacy coalitions Diffusion theory Systems theory		
	Policy analysis	What should we do? What options exist to address a particular problem? What policy option should be chosen?	Welfare ecomics/utilitarianism	Quatitative Formal/Qualitative Cost analysis Risk assessment Delphi technique	Political science Economics Public Administration Policy-specific subfields (education, health, etc.)
	Policy Evaluation	What have we done? What impact did a particular program or policy have	Program theory Research design frameworks	Quantitative/Qualitative Statistics	Political science Economics

				Expert judgment	Public administration Policy evaluation Policy-specific subfields
	Policy design	How do people perceive problems and policies? How do policies distribute power and why? Whose values are represented by policy How does policy socially construct particular groups? Is there common ground to different policy stories and perspectives?	Discourse theory Hermeuneutics	Qualitative Text analysis	Political science Philosophy/Theory Sociology
	Policymakers and policymaking institutions	Who makes policy decisions? How do policymakers decide what to do? Why do they make the decisions they do?	Formal theory Quatitative analysis	Formal theory Quatitative analysis	Political science Economics Public administration
	Policy implementation	Why did a policy fail (or succeed)? How was a policy decision translated into action?	Bounded rationality Ad hoc	Quatitative analysis Qualitative analysis	Political science Economics Public administration Policy-specific subfields

Sumber: Smith & Larimer, (2009)

2.1.2. Desain Kebijakan

Mempelajari isi (*content*) atau substansi kebijakan publik pada dasarnya selalu menjadi bagian sentral dalam studi kebijakan publik. Jika dahulu studi desain kebijakan ini kebanyakan difokuskan pada studi kasus dengan mendeskripsikan dan menganalisis suatu kebijakan seperti pada umumnya, sekarang sudah berkembang semakin sistematis, tidak semata mendeskripsikan tetapi hingga membandingkan penerapannya pada berbagai arena, negara, lintas waktu dan sebagainya (A. L. Schneider & Ingram, 2005b).

Desain kebijakan merupakan istilah umum dalam bidang kajian kebijakan yang ditujukan untuk pemeriksaan sistematis atas isi substantif dari sebuah kebijakan. Meskipun sependapat dengan perspektif rasionalis yang menganggap bahwa kebijakan bersifat *purposive* (memiliki tujuan) –merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang diinginkan, atau solusi terhadap suatu masalah- namun pakar desain kebijakan berpendapat bahwa substansi kebijakan jauh lebih kompleks dan bernuansa daripada asumsi instrumentalisme kaum rasionalis (Smith & Larimer, 2009).

Menurut Smith dan Larimer, studi desain kebijakan tidak hanya mengidentifikasi tujuan (atau masalah) dan mencoba menilai apa yang harus dilakukan atau seharusnya telah dilakukan. Lebih dari itu, para pakar desain kebijakan mencari “*blueprint*” atau “arsitektur” dari sebuah kebijakan. Desain kebijakan, dan proses desain, dapat memberikan informasi tentang mengapa tujuan sebuah kebijakan tertentu dapat atau tidak dapat tercapai, yang kemudian lebih diperdalam lagi dengan mengidentifikasi tentang siapa yang memiliki dan tidak memiliki kekuatan politik, yaitu kemampuan untuk memiliki seperangkat nilai yang didukung oleh kekuatan koersif negara (Smith & Larimer, 2009, p. 182).

Desain dapat dilihat sebagai suatu proses atau produk. Untuk beberapa pakar, desain kebijakan mengacu pada produk (*crafting*) dan manipulasi elemen yang disengaja dalam upaya

menghasilkan beberapa persetujuan yang disepakati (Linder dan Peters, 1987 dalam A. L. Schneider & Ingram, 1990). Pakar lain menggunakan istilah "desain kebijakan" untuk merujuk pada susunan elemen yang dihasilkan dalam kerangka struktural dan tiruan yang berdampak pada populasi target. Ketika desain mengacu pada produk kebijakan, itu bukan hanya komponen logis dan komponen disengaja yang penting, namun, karena semua karakteristik produk adalah bagian dari "desain" -nya terlepas dari apakah ini disengaja, logis, rasional atau tidak (A. L. Schneider & Ingram, 1990).

Bagi sebagian orang, istilah "desain" memunculkan gambaran tentang mesin, rasionalitas yang ketat, dan pandangan teknokratis kebijakan publik yang cenderung kurang menekankan faktor politik, sosial, dan ekonomi. Pendekatan yang lebih bermanfaat adalah melihat desain kebijakan atau institusi sebagai proses, atau produk yang dinamis, dan dapat berubah-ubah (A. L. Schneider & Ingram, 1990). Teori desain kebijakan berpendapat bahwa karakteristik desain muncul dari proses sosial dan politik, dan karakteristik ini pada gilirannya memberi umpan maju (*feed forward*) ke proses politik selanjutnya. Desain kebijakan menjadi fokus utama ketika para pakar berusaha memahami bagaimana, dan mengapa, serta berusaha memahami berbagai konsekuensi yang berasal dari perbedaan desain. (Ingram dan Schneider dalam A. Schneider & Sidney, 2009).

Desain kebijakan memiliki konsekuensi sosial dan politik yang mendasar, tidak hanya pada kesejahteraan materi tetapi juga pada reputasi sosial dan bagaimana segmen populasi target memandang hubungan mereka dengan pemerintah (H. M. Ingram et al., 2007). Hal ini menegaskan bahwa reputasi, citra, dan kedudukan sosial, berbeda dari gagasan umum tentang kekuatan politik yang berkaitan dengan sumber daya ekonomi dan politik, dan bahwa bagaimana target diperlakukan mempengaruhi citra pemerintah dan gagasan tentang pengaruh kebijakan dalam mendorong atau menghambat partisipasi politik.

Sudah menjadi kesepakatan umum bahwa kebijakan publik itu berbasis nilai (Smith & Larimer, 2009). Proses penyusunan konten kebijakan didasarkan pada interpretasi yang sangat subyektif: interpretasi tentang siapa yang berhak atas beban atau manfaat kebijakan, nilai apa yang harus didukung oleh kekuatan koersif negara, dan siapa (atau apa) yang harus memiliki kebebasan bertindak untuk menegakkan nilai-nilai itu (Smith & Larimer, 2009).

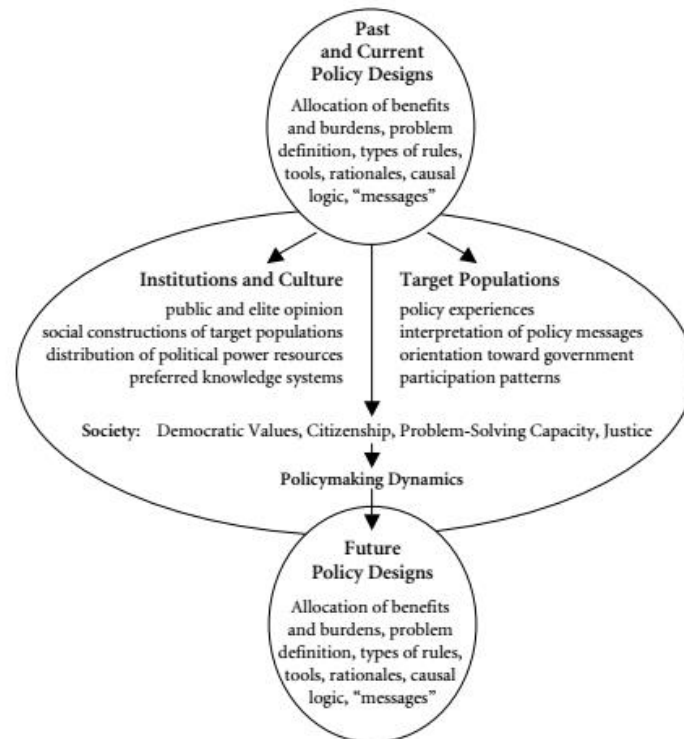
Dalam artian tertentu, teori desain kebijakan merupakan respon langsung terhadap pertanyaan Laswell dalam mendefinisikan politik sebagai “Siapa yang mendapatkan apa, kapan, dan bagaimana?” (Pierce et al., 2014). Oleh karenanya, pertanyaan utama dalam teori ini adalah Bagaimana orang memahami masalah dan kebijakan?; Bagaimana kebijakan mendistribusikan kekuasaan dan mengapa?; Kepentingan siapa yang diwakili oleh kebijakan?; Bagaimana kebijakan secara sosial membangun kelompok tertentu?; Adakah kesamaan landasan terhadap perbedaan sejarah dan perspektif kebijakan? (Smith & Larimer, 2009). Lebih lanjut, teori ini berusaha menjelaskan bagaimana suatu kelompok bisa mendapatkan keuntungan lebih dari sebuah kebijakan dan bagaimana caranya agar keuntungan tersebut dapat dipertahankan dan berubah (A. L. Schneider & Ingram, 1993).

Jika politik didefinisikan sebagai alokasi nilai yang otoritatif, maka kebijakan publik mewakili cara mengalokasikan dan mendistribusikan nilai-nilai tersebut (Easton 1953; A. Schneider dan Ingram 1997, 2). Apa yang termasuk atau dikecualikan dari proses kebijakan didasarkan pada interpretasi individu dan pandangan dunia yang berbeda (Stone, dalam Smith dan Larimer).

Rancangan kebijakan historis dan kontemporer memiliki efek jangka panjang karena mereka (bersama dengan faktor-faktor lain dalam konteks sosial) mengidentifikasi populasi target dan mengalokasikan manfaat dan beban kepada mereka. Populasi target juga dipengaruhi melalui banyak aspek lain dari desain kebijakan seperti aturan, alat, alasan, dan logika sebab akibat yang menjelaskan bagaimana target terkait dengan definisi masalah atau tujuan

kebijakan yang diduga. Desain kebijakan membentuk pengalaman populasi target dan mengirim pesan implisit tentang seberapa penting masalah mereka bagi pemerintah dan apakah partisipasi mereka cenderung efektif.

Gambar 1 Desain Kebijakan



Sumber : Ingram et al., (2007)

Schneider dan Ingram (Pierce et al., 2014, p. 2) berupaya untuk menjelaskan bagaimana desain kebijakan membentuk konstruksi sosial terhadap populasi sasaran suatu kebijakan, peran kekuasaan dalam hubungan ini, dan bagaimana desain kebijakan “*feed forward* / memberi umpan maju” untuk membentuk politik dan demokrasi.

2.1.3. Konstruksi Sosial

Pemahaman desain kebijakan dan pengembangan teori desain telah dikembangkan oleh para pakar dengan memperhitungkan analisis kekuatan dan konstruksi sosial dari peserta kebijakan, terutama populasi target. Argumen dasarnya adalah bahwa variasi dalam desain

dapat setidaknya sebagian dijelaskan oleh perbedaan dalam kekuatan dan konstruksi sosial kelompok sasaran dan pihak-pihak berkepentingan lainnya dalam ruang kebijakan.

Sebelum membahas lebih jauh tentang konstruksi sosial, penulis akan mengkaji sedikit tentang *target population* (populasi target) sebagai bagian penting dari konstruksi sosial. Populasi target merupakan konsep dari literatur desain kebijakan yang mengarahkan perhatian pada fakta bahwa kebijakan memiliki tujuan dan upaya untuk mencapai sasaran dengan mengubah perilaku masyarakat (A. L. Schneider & Ingram, 1993). Populasi target adalah orang, kelompok, atau perusahaan yang dipilih sebagai objek perubahan perilaku oleh kebijakan publik melalui perubahan aturan dasar, pedoman organisasi, ataupun program operasional (H. Ingram & Schneider, 1991b).

Definisi dan karakterisasi populasi target yang diwujudkan dalam kebijakan sangat penting. Kerap muncul perdebatan tentang siapa-siapa yang termasuk dalam kelompok target kebijakan, dan mengenai orang/kelompok yang menjadi sasaran (H. Ingram & Schneider, 1991a). Sebuah kebijakan menetapkan masalah yang harus dipecahkan atau tujuan yang ingin dicapai dan mengidentifikasi orang-orang yang perilakunya terkait dengan pencapaian tujuan yang diinginkan tersebut. Perubahan perilaku diarahkan dengan memaksa orang untuk melakukan hal-hal yang tidak ingin mereka lakukan (A. L. Schneider & Ingram, 1993).

Populasi target diasumsikan memiliki batas yang dapat diverifikasi secara empiris (yang pada realitanya, batas-batas empiris ini adalah hasil dari kebijakan) dan ada dalam kondisi obyektif meskipun kondisi tersebut tunduk pada beberapa evaluasi. (A. L. Schneider & Ingram, 1993). Populasi target merupakan bagian penting dari logika struktural, atau teori implisit, yang terkandung dalam kebijakan. Contoh-contoh empiris dari kebijakan, seperti ketetapan, disatukan menjadi pola yang rumit dimana kebijakan mengarahkan agen untuk menggunakan berbagai alat dalam mendorong target untuk memodifikasi perilaku mereka. Salah satu cara untuk menggambarkan logika atau teori implisit dalam kebijakan adalah dengan

mengidentifikasi elemen inti dari konten kebijakan dan menyusunnya dalam ruang kebijakan untuk menggambarkan dari orang-orang kunci dan poin-poin keputusan (H. Ingram & Schneider, 1991b).

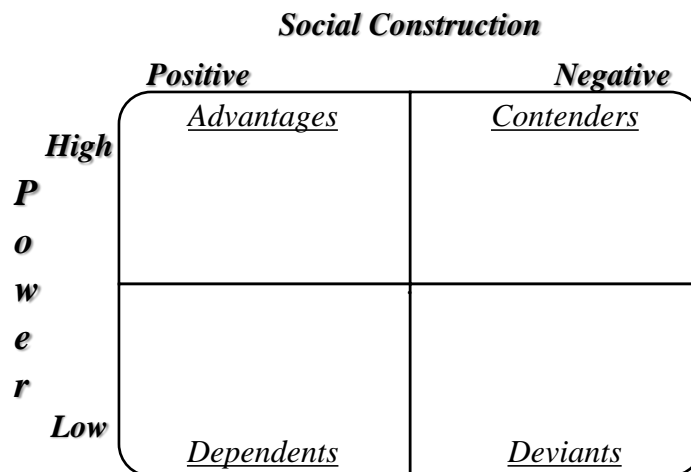
Konstruksi sosial adalah stereotip tentang kelompok tertentu yang diciptakan oleh politik, budaya, lingkungan secara sosial, sejarah, media, sastra, agama, dan sejenisnya (A. L. Schneider & Ingram, 1993). Konstruksi sosial populasi target dapat diukur, empiris, dan fenomena. Data dapat dihasilkan oleh studi teks, seperti sejarah legislatif, undang-undang, pedoman, pidato, liputan media, dan analisis simbol yang terkandung di dalamnya. Konstruksi sosial juga dapat dipastikan dari wawancara atau survei para pembuat kebijakan, perwakilan media, anggota masyarakat umum, dan orang-orang dalam kelompok sasaran itu sendiri (A. L. Schneider & Ingram, 1993).

Konstruksi sosial terhadap populasi target mengacu pada (1) pengakuan karakteristik bersama yang membedakan populasi target secara sosial, dan (2) atribusi spesifik, nilai-nilai berorientasi valensi, simbol, dan gambar dengan karakteristik.

Populasi target yang menjadi inti dari teori konstruksi sosial dan desain kebijakan terdiri dari dua dimensi, yaitu *pertama*; Kekuatan politik kelompok sasaran yaitu dimensi yang menunjukkan tingkat sumber daya politiknya, seperti apakah itu besar, bersatu, mudah dikerahkan, kaya, terampil, berposisi baik, fokus pada masalah yang menjadi perhatiannya, dan terbiasa memilih, menghubungi pejabat publik, dan sebagainya. *Kedua*; mengacu pada valensi⁵ atau tingkat positif atau negatif dari konstruksi sosial sebuah kelompok, apakah layak atau tidak layak dan memiliki kontribusi lebih atau kurang terhadap kesejahteraan umum.

⁵ **valensi**/va-len-si/ /valénsi/ **1** pangkat; derajat; **2** tenaga gabungan reaksi atau interaksi; **3** *Kim* bilangan yang menyatakan kesanggupan bersenyawa suatu unsur dengan unsur lain; **4** *Psi* derajat penarikan hati perseorangan; **5** *Ling* hubungan sintaksis antara verba dan unsur di sekitarnya, mencakupi ketransitifan dan penguasaan verba atas argumen di sekitarnya (<https://kbbi.web.id/valensi>)

Gambar 2 Konstruksi Sosial dan Desain Kebijakan



Sumber : Ingram et al., (2007)

1. Kelompok *Advantages* (untung/*bedjo*), merupakan kelompok yang memiliki sumber daya kekuatan politik yang tinggi dan dipandang memiliki konstruksi sosial yang positif. Kelompok ini cenderung menerima manfaat dari kebijakan publik (seperti pengurangan pajak atau kredit) dan diperlakukan dengan hormat. Bukan saja cenderung mendapatkan bagian manfaat yang lebih besar daripada beban, tetapi beban itu sering bersifat sukarela dan tidak diamanatkan atau konsisten dengan kode etik profesi yang sudah ada. Contoh, bisnis kecil, ilmuwan, anggota militer, keluarga berencana (H. M. Ingram et al., 2007).
2. Kelompok *Contenders* (pesaitng), merupakan kelompok yang mempunyai kekuatan politik yang tinggi namun berada pada konstruksi sosial yang negatif, karena dianggap sebagai pihak yang egois, tidak dapat dipercaya, dan secara moral dicurigai. Kelompok ini, menerima keuntungan karena kekuatan politik yang mereka miliki. Namun keuntungan tersebut bersifat *sub-rosa* yaitu tidak termaktub dalam aturan dan sulit untuk diidentifikasi. Sanksi yang ditetapkan kepada mereka sulit untuk diterapkan karena kekuatan politik yang mereka miliki. Contoh, bisnis besar, organisasi buruh, industri yang menimbulkan pencemaran, produsen senjata, aktivis radikal konservatif (H. M. Ingram et al., 2007).

3. Kelompok *Dependents* (tanggungan), merupakan kelompok yang memiliki kekuatan politik yang relatif kecil namun berada pada konstruksi sosial yang positif. Karena posisinya, kelompok ini kerap menerima keuntungan yang tidak memadai karena dibatasi oleh aturan-aturan yang ada. *Dependents* tidak memiliki kekuatan politik untuk secara efektif menuntut lebih banyak. Manfaat, ketika diberikan, cenderung berat pada retorika dan pembiayaan rendah. Pembuat kebijakan sangat berhati-hati agar tidak terlihat kejam, tetapi mereka memilih untuk tidak mengeluarkan sumber daya penting pada kelompok ini kecuali benar-benar diperlukan. Contoh, Para janda, anak yatim, orang cacat mental, keluarga miskin, tunawisma, sebagian besar siswa (H. M. Ingram et al., 2007).
4. Kelompok *Deviants* (penyimpang), merupakan kelompok yang memiliki kekuatan politik yang relatif kecil dan berada pada konstruksi sosial yang negatif. Manfaat yang mereka terima sangat terbatas atau bahkan tidak ada sama sekali. Hukuman merupakan bentuk kebijakan yang dominan terhadap *deviants*, selain karena mereka tidak memiliki kekuatan politik, dengan pemberian hukuman para pembuat kebijakan mendapat dukungan politik yang besar dari masyarakat yang menganggap bahwa kelompok tersebut layak mendapatkannya. Kelompok *deviants* hanya memiliki sedikit kesempatan jika ada pihak yang mau melakukan advokasi atau membela kepentingan mereka. Contoh, teroris, penjahat/kriminal, imigran gelap, pengedar dan biasanya pengguna narkoba, peretas komputer, pelanggar seks, mata-mata, dan banyak lainnya (H. M. Ingram et al., 2007).

2.1.4. Konstruksi Sosial terhadap Populasi Target dalam Desain Kebijakan

Teori konstruksi sosial terhadap populasi target dikembangkan untuk membantu menjelaskan sejumlah dilema dalam pemerintahan demokratis yang tidak dapat ditangani oleh teori lain secara memadai (H. M. Ingram et al., 2007). Konstruksi sosial dalam desain kebijakan difokuskan pada cara/sikap populasi target suatu kebijakan untuk mempengaruhi jenis

kebijakan yang dibuat. Selain itu, teori ini juga difokuskan pada hubungan timbal balik antara keduanya yaitu bagaimana kebijakan dapat memengaruhi cara pandang populasi sasaran (H. M. Ingram et al., 2007). Teori ini mengemukakan bahwa pembuat kebijakan publik menetapkan secara sosial populasi target dalam bentuk positif dan negatif yang kemudian mendistribusikan manfaat dan beban untuk mencerminkan dan mempertahankan konstruksi ini.

Penggabungan konstruksi sosial dan populasi target sebagai bagian dari desain kebijakan membantu menjelaskan mengapa kebijakan publik, yang dapat memiliki efek positif pada masyarakat, kadang-kadang —dan sering dengan sengaja— gagal dalam tujuan utamanya, gagal menyelesaikan masalah publik yang penting, melanggengkan ketidakadilan, gagal mendukung lembaga demokrasi, dan menghasilkan kewarganegaraan yang tidak setara (H. M. Ingram et al., 2007). Untuk itu, teori ini berfokus pada nilai-nilai yang dibangun secara sosial yang diterapkan pada target grup dan pengetahuan, serta dampak yang ditimbulkan nilai-nilai terhadap masyarakat dan demokrasi. Sisi berbeda dari teori ini, yang memisahkannya dari teori proses kebijakan lainnya (mis., ACF dan IAD), adalah bahwa teori tersebut secara eksplisit merangkul dimensi normatif (Pierce et al., 2014).

Schneider dan Ingram mulai dengan berargumen bahwa hanya dengan mengevaluasi konten dan substansi kebijakan dimungkinkan untuk mengetahui bagaimana dan mengapa kebijakan dibuat. Beberapa kritik penting disampaikan oleh Lieberman (1995) bahwa teori tersebut kurang memasukkan lembaga di dalam pembahasannya. Atau kritik dari DeLeon (2005) bahwa teori Ingram dan Schneider tidak menjelaskan faktor pendorong sebab akibat yang jelas yang dapat menyebabkan pembangunan populasi target. Kedua kritik tersebut telah dijawab oleh Ingram dan Schneider melalui *Social Construction (Continued): Response* (H. M. Ingram & Schneider, 1995) dan *A Response to Peter deLeon* (A. L. Schneider & Ingram, 2005a).

2.2. Masyarakat Adat (*Indigenous People*)

2.2.1. Perkembangan Studi tentang Masyarakat Adat

Kajian tentang masyarakat adat telah ada dan mulai marak dilakukan oleh akademisi sejak tahun 1950-an terhadap hak-hak orang Indian (Amerika) dan Inuit (Kanada) (Yapıcı, 2018). Pada era 1970-an definisi konsep masyarakat adat telah menyibukkan para ahli teori akademik, kelompok pencari kebenaran, dan birokrasi pemerintah, serta telah menjadi sumber kontroversi (Yapıcı, 2018).

Istilah masyarakat adat digunakan untuk membedakan antara “orang asli” dengan “orang lain/pendatang” pada suatu wilayah dan ruang lingkup tertentu (Merlan, 2009). Konsep ini juga kerap digunakan untuk membedakan suatu kelompok masyarakat yang berbeda dengan kelompok masyarakat lain yang mendominasi kekuatan politik dan ekonomi (Bowen, 2000). Lembaga-lembaga internasional memberi label masyarakat adat kepada kelompok-kelompok yang berbeda dan rentan (biasanya nomaden), kelompok-kelompok yang secara lokal dilabeli sebagai ‘suku’ (terutama di Indian), dan kelompok-kelompok yang melakukan penentangan terhadap negara. Dalam beberapa kasus, label minoritas (*non-dominant*) dapat menjadi kriteria utama dalam penyebutan sebagai masyarakat adat (Kingsbury & Grodinsky, 1992).

Penelitian tentang konsep *indigenous people* merupakan sebuah fenomena baru di abad ke-20 di tengah arus perubahan budaya masyarakat yang lebih kuat dari sebelumnya. Konsep masyarakat adat pada saat itu masih dianggap baru karena merujuk pada identitas primordial; terhadap orang-orang yang mempunyai keterikatan utama dengan tanah dan budaya; serta orang-orang "tradisional" yang terhubung dengan pola hidup yang telah bertahan dari zaman dahulu (Niezen, 2003a). Lebih lanjut Niezen mengemukakan bahwa gerakan pembelaan terhadap masyarakat adat (*indigenism*) merupakan gerakan untuk mendukung dan melindungi

hak-hak kelompok masyarakat yang pertama kali mendiami suatu wilayah atau orang-orang pertama (*first people*) di dunia (Niezen, 2003a).

Konsep masyarakat adat berakar pada identitas primordian yang terkait dengan tanah dan budaya (Niezen, 2003a). Hak atas tanah menjadi salah satu pokok persoalan penting dalam kebangkitan masyarakat adat sekarang ini, kontinuitas antara klaim-klaim masa kini dengan praktik masa silam seringkali nyata (Henley & Davidson, 2010). Oleh karenanya diskusi tentang masyarakat adat kerap seiring sejalan dengan keberadaan *the first people* (orang-orang pertama) (Niezen, 2003a), dan juga *the son of the soil* (Yapıcı, 2018) sebagai orang-orang yang diakui sebagai yang mendiami suatu wilayah.

Meskipun telah menjadi objek penelitian selama kurang lebih tujuh dekade, konsep masyarakat adat masih menimbulkan perdebatan hingga saat ini. Belum ada definisi yang diterima secara universal mengenai konsep masyarakat adat. Tuntutan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat yang disuarakan oleh pihak di luar kelompok tersebut dilakukan dengan sangat gencar, melebihi yang diharapkan oleh masyarakat adat itu sendiri (Niezen, 2003a). Secara garis besar, perdebatan tersebut mengerucut pada dua hal yaitu pendefinisian konsep masyarakat adat dilakukan oleh masyarakat adat itu sendiri (*self-identification*) dan perumusan standar pendefinisian konsep masyarakat adat secara jelas (J. J. Corntassel, 2003).

Perdebatan yang panjang dalam merumuskan definisi konsep masyarakat adat dan belum adanya kesepakatan mengenai konsep tersebut dapat dimanfaatkan oleh kelompok etnis lain untuk memposisikan dirinya sebagai masyarakat adat guna mendapat status dan perlindungan hukum internasional sebagaimana yang disebutkan dalam Konvensi ILO 169 dan Draft Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (J. J. Corntassel, 2003).

Indigenous and Tribal Peoples Convention 1989 (C169) atau yang lebih dikenal dengan Konvensi ILO Nomor 169 dan *The UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, merupakan kebijakan global yang berusaha mendorong negara-negara di dunia untuk mengakui

keberadaan masyarakat adat (Bowen, 2000; J. J. Corntassel, 2003; Kingsbury & Grodinsky, 1992; Merlan, 2009; Niezen, 2000, 2003b; Yapıcı, 2018). ILO dan WGIP menegaskan identifikasi terhadap diri sendiri (*self-identification*) sebagai kriteria mendasar untuk menetapkan kelompok-kelompok sebagai masyarakat adat (J. J. Corntassel, 2003).

Kebijakan global yang diinisiasi oleh ILO dan WGIP tersebut mendapat tanggapan beragam di berbagai belahan dunia. Menurut Corntassel (2003), negara-negara yang dalam wilayahnya terdapat masyarakat yang mengklaim diri sebagai adat pada umumnya menentang adanya kebijakan terbuka yang memungkinkan adanya *self-identification* oleh kelompok masyarakat adat. Oleh kelompok pendukung *self-identification*, adanya standard definisi yang ketat dapat menyebabkan suatu kelompok masyarakat adat keluar dari perlindungan yang sangat mereka butuhkan. Standardisasi tersebut juga memungkinkan terjadinya sentralisasi kebijakan oleh negara dan praktek perumusan kebijakan birokrasi yang kebanyakan bertentangan dengan sistem kepercayaan yang ada pada masyarakat adat (J. J. Corntassel, 2003).

China, India, Myanmar, Indonesia dan beberapa negara lainnya menolak penerapan konsep tersebut di negara mereka. Menurut sebagian pakar terutama yang berasal dari Asia dan Afrika, perbedaan sejarah demografi antara Amerika dan Australia dengan Asia dan Afrika menyebabkan istilah masyarakat adat hanya cocok untuk diterapkan di Amerika dan Australia (Rouland et al, 1996, Waehle, 1991 dalam Bowen, 2000). Meskipun terdapat perbedaan waktu yang sangat panjang antara migrasi pertama ke Amerika dengan penjajahan yang dilakukan bangsa Eropa di Amerika, namun sebutan masyarakat adat tidak dapat disematkan kepada mereka yang melakukan migrasi pertama karena adanya perbedaan yang jelas dalam kehidupan keseharian dan penampilan fisik antara masyarakat adat asli dan populasi dominan (Bowen, 2000). Di Asia dan Afrika, kerumitan perpindahan dan pergerakan masyarakat, serta sejarah

gerakan-gerakan kemerdekaan dan nasionalisme merumitkan ide mengenai masyarakat adat (Bowen, 2000; Kingsbury & Grodinsky, 1992).

2.2.2. Masyarakat adat di Indonesia

Konvensi ILO Nomor 169 tentang *Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* menggunakan dua istilah dalam menjelaskan makna masyarakat adat, yaitu *indigenous people* dan *tribal people*. *Indigenous peoples* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai ‘bangsa pribumi’, dan *tribal peoples* diterjemahkan sebagai ‘masyarakat adat’ (Moniaga, 2010). Akan tetapi sejumlah anggota masyarakat adat menolak istilah *tribal peoples* karena memandang adanya konotasi negatif. Jadi mereka telah menetapkan satu istilah yaitu *indigenous people* sebagai padangan istilah ‘masyarakat adat’ (Moniaga, 2010) dan digunakan untuk menunjuk kedua-duanya –*tribal peoples* dan *indigenous peoples*- (Arizona, 2010).

Bangkitnya masyarakat adat di Indonesia sebagai satu kesatuan mulai terlihat sejak tahun 1993 yang diprakarsai oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dengan beberapa mitra regionalnya sebagai bentuk tanggapan terhadap perjuangan lokal dan represi negara (Moniaga, 2010). Kebangkitan dan menguatnya adat tidak banyak diprediksi oleh pakar-pakar yang melakukan kajian tentang Indonesia (Henley & Davidson, 2010). Henley dan Davidson mengemukakan bahwa kebangkitan adat di Indonesia setidaknya dipengaruhi oleh empat faktor antara lain: (a) kontribusi dan perkembangan wacana *indigenous peoples* pada level internasional; (b) tekanan dan diskriminasi terhadap masyarakat adat oleh rezim Orde Baru; (c) ruang politik yang terbuka pada masa reformasi; dan (d) warisan ideologis dari pemikir hukum adat pada masa kolonial (Henley & Davidson, 2010).

Sejalan dengan kebangkitan adat, masyarakat yang mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat mengajukan tuntutan kepada pemerintah untuk mengembalikan hak atas tanah

ulayat yang menjadi hak mereka. Berdasarkan penelitian oleh Como Consult (2001) terhadap kelompok masyarakat di Kabupaten Kendal, Jawa Tengah yang mengajukan tuntutan pengembalian tanah oleh pemerintah sebagaimana hasil laporannya kepada Bank Dunia dan BPN menyebutkan adanya tiga kategori pemohon klaim: 1) Komunitas-komunitas yang dipaksa menyerahkan tanah mereka semasa pendudukan Belanda, sekarang memakai hukum adat sebagai acuan tuntutan ganti rugi; 2) Petani-petani yang dipaksa melepas tanah mereka selama masa Orde Baru dengan hanya menerima imbalan/kompensasi yang sangat rendah dan tidak adil; dan 3) Orang-orang yang secara sukarela melepas tanah mereka, tetapi sekarang mengajukan klaim bahwa mereka telah menjadi korban rezim Orde Baru (Bakker, 2010).

Beberapa penelitian tentang keberadaan masyarakat adat di Indonesia menunjukkan bahwa adanya keraguan terhadap keaslian dari beberapa komunitas yang menyatakan diri sebagai masyarakat adat akibat dari sejarah panjang dan rumit dari interaksi-interaksi antara komunitas-komunitas di daerah-daerah ini dengan pihak luar (Elmhirst, 2001; Li, 2001). Kebangkitan adat dapat memicu *ethno nationalism* (nasionalisme kesukuan) yang apabila dimanfaatkan sebagai kendaraan untuk memobilisasi rakyat dapat mempertajam perbedaan antara orang kita dan orang di luar secara budaya, meningkatkan potensi konflik horizontal dan kekerasan (Bourchier, 2010), misalnya konflik yang terjadi antara Dayak Kalimantan Barat dengan pendatang Madura, konflik Maluku, dan politik adat di seputaran Danau Lindu Sulawesi Tengah (Bourchier, 2010; Davidson, 2010; Sangaji, 2010).

Penelitian lain mengungkapkan bahwa pembajakan isu masyarakat adat juga kerap dilakukan dalam bidang politik. Seperti yang terjadi di pemilihan Gubernur Sulawesi Tengah tahun 2001, pemaksaan terhadap calon dari adat sebagai Bupati Kabupaten Parigi Moutong tahun 2003, pemilihan Bupati Donggala tahun 2004, dan pemanfaatan komunitas adat di Kabupaten Banggai tahun 2003 untuk menangkal protes terhadap aktivitas bisnis yang kerap mengundang resistensi dari masyarakat korban di sekitarnya (Sangaji, 2010). Selain itu,

kebangkitan adat akan mempengaruhi distribusi kekuasaan dalam komunitas adat. Elit konservatif menggunakan peluang-peluang baru yang ditawarkan oleh kebangkitan adat untuk memperkuat kekuasaan mereka dengan mengorbankan kelompok-kelompok yang lemah dan dipandang kurang berkepentingan (Bourchier, 2010). Misalnya, pemuka adat di Sumatera Barat yang mengambilalih tanah bagi diri mereka sendiri; tokoh-tokoh adat di Sulawesi Tengah yang berkuasa, memanfaatkan adat untuk meneruskan kepentingan komersial dan politik mereka (Sangaji, 2010).

2.3. Konstruksi Sosial dan Desain Kebijakan terhadap Masyarakat Adat

Literatur tentang kelompok kepentingan dan kebijakan publik sangat luas. Faktor-faktor seperti ukuran dan kekompakan, sumber daya, status sosial, dan insentif semuanya telah dianalisis dalam upaya untuk menjelaskan tingkat keberhasilan kelompok kepentingan yang berbeda dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Namun hingga saat ini konsep konstruksi sosial identitas kelompok telah diabaikan sebagai faktor dalam analisis kebijakan publik. Konsep identitas kelompok mungkin kurang penting dalam masyarakat yang homogen, di mana setiap orang dalam populasi memiliki identitas ras, agama, atau budaya yang serupa. Dalam masyarakat majemuk yang heterogen, khususnya di mana diskriminasi berdasarkan identitas ras atau etnis relatif umum, identitas kelompok dapat menjadi sangat penting untuk manfaat atau beban yang dibebankan pada kelompok (McCulloch & Wilkins, 1995).

Menurut McCulloch & Wilkins (1995) bahwa konstruksi sosial terhadap masyarakat adat adalah salah satu elemen paling penting dalam menentukan diakui atau tidaknya keberadaan suatu masyarakat adat. Apa yang dirasakan seseorang atau suatu kelompok sebagai fenomena obyektif sama dengan posisinya sebagai fenomena subyektif. Oleh karena itu, seperti yang akan kami tunjukkan, konsep ras, hak, kewajiban, dan bahkan domisili, tergantung pada konstruksi sosial yang sematkan kepada mereka sebagaimana keberadaan objektifnya. Kemampuan

masyarakat adat untuk menjadi dan tetap menjadi komunitas yang diakui oleh pemerintah tergantung pada seberapa baik komunitas itu "cocok" dengan konstruksi sosial "masyarakat adat" seperti yang dipahami oleh pejabat pemerintah.

Berbagai studi telah dilakukan untuk mengkaji penerapan teori konstruksi sosial dalam desain kebijakan. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Pierce et al., (2014) terhadap 47 penerapan teori konstruksi sosial dan desain kebijakan menemukan bahwa teori tersebut memiliki "utilitas luas" untuk para pakar dan praktisi (Pierce, Schumacher, Siddiki, & Pattison, 2010, hal. 20). Pierce et al. menemukan bahwa sebagian besar penerapan konstruksi sosial dan kerangka desain kebijakan berada di bidang kebijakan kesehatan dan kesejahteraan. Area lain termasuk keamanan / pertahanan tanah air, lingkungan, fiskal, pendidikan, hubungan imigrasi / ras, dan peradilan pidana. Dalam hal pengumpulan dan analisis data, sebagian besar aplikasi (69 persen) menggunakan metode kualitatif, 20 persen bersifat kuantitatif, dan sisanya menggunakan metode campuran (Pierce et al., 2014).

Penelitian lain yang menggunakan konstruksi sosial dan desain kebijakan adalah penelitian oleh Reich & Barth (2010) yang meneliti kebijakan biaya sekolah/kuliah dalam negeri bagi masyarakat yang tidak memiliki dokumen kewarganegaraan (imigran gelap) di Amerika dengan membandingkan penerapannya di Kansas dan Arkansas. Reich & Barth, (2010) menemukan bahwa salah satu faktor kunci yang menyebabkan suksesnya penerapan kebijakan tersebut di Kansas adalah adanya konstruksi positif terhadap para siswa tidak berdokumen tersebut, baik oleh warga masyarakat maupun oleh pemangku kebijakan terutama anggota legislatif.

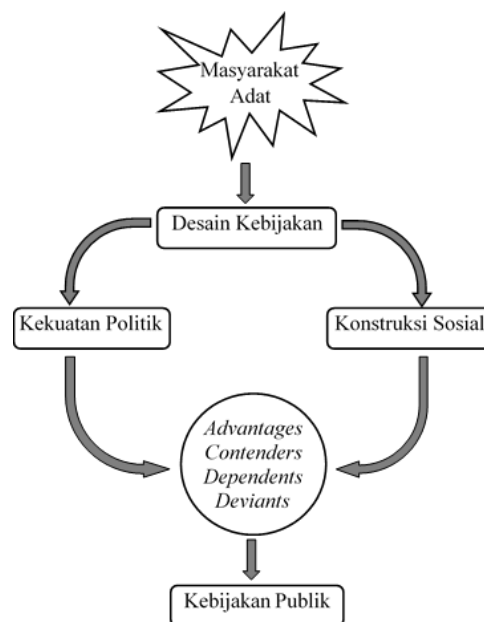
McCulloch & Wilkins, (1995) melakukan penelitian yang hampir serupa dengan yang peneliti kaji saat ini yaitu mengenai konstruksi sosial masyarakat adat untuk mendapatkan pengakuan negara. Penelitian ini dilakukan terhadap masyarakat adat (*native america*) dengan membandingkan antara suku Indian Catawba di Carolina Selatan dan suku Indian Lumbee di

Carolina utara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konstruksi sosial dari masing-masing suku merupakan faktor penentu yang kuat dalam mendapatkan pengakuan dari pemerintah. Konstruksi sosial suku Catawba sebagai suku Indian yang bersejarah dengan klaim luar biasa terhadap Selatan Carolina memberikan legitimasi pada petisi mereka. Di sisi lain, petisi Suku Lumbees, meskipun lebih banyak sumber daya, telah ditolak karena konstruksi sosial suku belum dilihat oleh pemerintah federal.

Penelitian lain dengan menggunakan perspektif yang sama yaitu konstruksi sosial dalam desain kebijakan oleh J. Cornthassel, (2009) menunjukkan bahwa konstruksi sosial terhadap masyarakat adat akan menentukan cara pandang dan perlakuan yang diterima oleh masyarakat adat tersebut dari masyarakat sekitar dan negara. Jadi jidak mengherankan, jika seseorang digambarkan sebagai *militant* oleh pembuat kebijakan negara, hasil yang dapat diprediksi adalah bahwa ia akan masuk penjara atau dihukum dengan cara yang keras. sebaliknya, jika seseorang dikategorikan sebagai *contenders*, ia akan ditargetkan untuk kebijakan simbolik untuk meningkatkan kapasitasnya sebagai bagian dari populasi layanan (J. Cornthassel, 2009).

2.4. Kerangka Fikir Penelitian

Gambar 3 Alur Fikir Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Fenomena bangkitnya masyarakat adat di Indonesia sangat massif terjadi. Berdasarkan data yang dipaparkan oleh Greg Accioli (2010), di seluruh kabupaten se-Indonesia, setidaknya terdapat 925 komunitas masyarakat adat yang melamar menjadi anggota Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Dari hasil verifikasi internal AMAN, sebanyak 777 komunitas diantaranya diakui keberadaannya dan diterima menjadi anggota. Berdasarkan data yang ditampilkan pada laman www.aman.or.id, baru 2 provinsi dan 12 kabupaten yang menerbitkan regulasi yang berkaitan dengan keberadaan masyarakat adat. Di provinsi Nusa Tenggara Barat setidaknya terdapat 67 komunitas adat yang diterima menjadi anggota AMAN, yang 3 diantaranya berada di *tana Samawa* dan menjadi objek Inkuiri Nasional Komnas HAM. Jika melihat pada data-data tersebut, maka akan sangat sulit jika harus meneliti semua masyarakat adat yang ada di Indonesia, sehingga kemudian pendekatan studi kasus dianggap sebagai metode penelitian yang paling tepat untuk kajian ini.

Menurut Creswell (2015), penelitian studi kasus digunakan untuk mengembangkan pemahaman yang mendalam tentang kasus tunggal atau mengeksplorasi isu atau permasalahan dengan menggunakan kasus tersebut sebagai ilustrasi yang spesifik. Sedangkan Neuman (2016) mengungkapkan bahwa penelitian studi kasus merupakan penelitian yang berupa penyelidikan mendalam dari berbagai macam informasi mengenai beberapa unit atau kasus untuk 1 periode atau antar beberapa periode waktu majemuk. Penelitian studi kasus secara intensif menyelidiki satu atau sehimpunan kecil kasus, berfokus pada berbagai detail di dalam setiap kasus dan konteksnya. Ringkasnya, studi kasus menelaah detail karakteristik internal setiap kasus dan juga situasi di sekitarnya (Neuman, 2016).

Melalui model penelitian studi kasus, penulis berharap dapat melihat fenomena kebangkitan masyarakat adat di Indonesia secara lebih terperinci dan fokus. Meskipun tidak dapat digunakan sebagai dasar dalam menyimpulkan fenomena tersebut secara keseluruhan, namun setidaknya hasil penelitian ini dapat menjadi 1 keping *puzzle* dalam melengkapi studi tentang masyarakat adat yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

3.2. Jenis Data dan Lokasi Penelitian

Penelitian ini rencananya akan dilakukan terhadap masyarakat (adat) Talonang yang berada di Desa Tongo Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat. Untuk mendukung fokus penelitian yaitu terhadap proses konstruksi sosial masyarakat adat oleh lingkungan internal dan eksternal, maka peneliti juga akan melakukan pengumpulan data dari komunitas, desa, kecamatan, maupun kabupaten yang berada di lingkungan sekitar masyarakat (adat) Talonang.

Data-data yang akan dikumpulkan berupa data primer yang bersumber dari objek penelitian yaitu masyarakat (adat) Talonang itu sendiri, ditambah dengan data primer yang lain yang berasal dari masyarakat sekitar, pemangku kebijakan, maupun pihak lainnya yang terkait dengan keberadaan masyarakat (adat) Talonang. Selain data primer, pengumpulan data sekunder juga dilakukan untuk mendukung analisa yang akan dilakukan oleh peneliti. Data sekunder dapat berupa dokumen, gambar, ataupun data pendukung lainnya yang bersumber dari objek penelitian, pemerintah daerah selaku pemangku kebijakan, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), masyarakat sekitar yang berinteraksi langsung dengan masyarakat (adat) Talonang selaku objek penelitian.

Guna mendukung tujuan tersebut, peneliti menentukan beberapa lokasi pengumpulan data yang dimaksud, yaitu:

1. Desa Tongo Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat; merupakan desa lokasi transmigrasi yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengakomodir tuntutan komunitas masyarakat (adat) Talonang terhadap kepemilikan mereka atas tanah ulayat yang telah ditetapkan sebagai area cadangan transmigrasi. Data yang diharapkan adalah berupa data primer tentang keberadaan masyarakat (adat) Talonang, baik itu berupa anggota, struktur adat, peninggalan, dan lain sebagainya. Data diharapkan bersumber dari masyarakat yang tercatat sebagai anggota masyarakat (adat) Talonang, maupun warga desa yang lain;
2. Desa Sekongkang Bawah Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat, merupakan desa induk sebelum dilakukan pemekaran terhadap Desa Tongo. Wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat oleh masyarakat (adat) Talonang, merupakan bagian dari wilayah desa Sekongkang Bawah sebelum dilakukannya pemekaran. Sumber data diharapkan berasal dari aparat desa yang menangani masalah kependudukan dan pertanahan di wilayah desa, serta tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui mengenai keberadaan masyarakat (adat) Talonang;
3. Kecamatan Sekongkang Kabupaten Sumbawa Barat, merupakan kecamatan yang berada di perbatasan antara Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Sumbawa Barat. Merupakan kecamatan yang melakukan kegiatan administrasi terhadap kependudukan dan pertanahan pada wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat oleh masyarakat (adat) Talonang. Data diharapkan berasal dari pemerintah kecamatan yang menangani masalah kependudukan dan pertanahan, serta tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui keberadaan masyarakat (adat) Talonang;
4. Kecamatan Lunyuk Kabupaten Sumbawa, merupakan kecamatan yang berada dalam wilayah Kabupaten Sumbawa dan menjadi perbatasan dengan Kabupaten Sumbawa Barat. Kecamatan Lunyuk juga merupakan daerah relokasi terhadap korban Tsunami 1977 yang meluluhlantakkan desa Talonang. Sumber data diharapkan berasal dari tokoh-tokoh

masyarakat yang terlibat dalam proses relokasi masyarakat (adat) Talonang pasca terjadinya bencana Tsunami pada tahun 1977. Data juga diharapkan berasal dari orang-orang yang tercatat sebagai anggota masyarakat (adat) Talonang yang kini banyak berdomisili di wilayah kecamatan tersebut;

5. Kabupaten Sumbawa Barat, setelah terjadinya pemekaran daerah pada tahun 2003, wilayah yang diklaim sebagai tanah ulayat oleh masyarakat (adat) Talonang merupakan bagian dari wilayah Kabupaten baru ini. Data diharapkan berasal dari dinas instansi yang menjadi *leading sector* dalam penanganan permasalahan masyarakat (adat) Talonang yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Bagian Pemerintahan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Sumbawa Barat, serta dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku salah satu aktor dalam menyusun kebijakan. Selain itu, data juga diharapkan bersumber dari Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) Ano Rawi yang merupakan lembaga adat yang dibentuk dan diakui keberadaannya oleh pemerintah sebagai perpanjangan tangan Kesultanan Sumbawa di wilayah Kabupaten Sumbawa Barat;
6. Kabupaten Sumbawa, mengeluarkan kebijakan yang mengakomodir keberadaan masyarakat (adat) Talonang dengan mengikutsertakan anggota masyarakat (adat) tersebut menjadi bagian dari masyarakat transmigrasi. Pemerintah Kabupaten Sumbawa juga mengakomodir tuntutan masyarakat (adat) Talonang terhadap kepemilikan tanah ulayat dengan menerbitkan SPPT di atas lahan yang telah ditetapkan sebagai area cadangan transmigrasi pasca bencana Tsunami tahun 1977. Data diharapkan berasal dari dinas instansi yang merumuskan kebijakan tersebut yang kemudian diketahui bertentangan dengan keberadaan kebijakan tentang pencadangan area transmigrasi. Data juga diharapkan berasal dari Lembaga Adat Tana Samawa dan Kesultanan Sumbawa sebagai satu-satunya komunitas adat yang diakui di *tana samawa*.

Sebagai lembaga yang mengadvokasi perjuangan masyarakat adat di *tana samawa*, keberadaan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) selaku Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan advokasi terhadap keberadaan masyarakat (adat) Talonang juga patut diperhitungkan sebagai sumber data yang dapat melengkapi analisa penulis.

Untuk mengumpulkan data yang diinginkan, peneliti menggunakan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara yang berisi daftar pertanyaan yang diharapkan mampu untuk menggali informasi dari sumber data/informan.

3.3. Sumber data/Informan

Sebagaimana telah disampaikan bahwa penelitian ini berusaha mengkaji masyarakat adat dilihat melalui sudut pandang konstruksi sosial dalam desain kebiakan. Dalam melakukan kajian tersebut, tentunya informasi tentang objek penelitian, yaitu masyarakat (adat) Talonang digali melalui sudut internal dan eksternal. Untuk menggali data dari sisi internal, peneliti akan mencari seorang *gatekeeper* yaitu seseorang dalam peranan resmi atau tidak resmi yang mengendalikan akses ke suatu latar (Neuman, 2016) atau seseorang yang merupakan anggota atau memiliki status *insider* (Creswell, 2015a) dalam komunitas masyarakat (adat) Talonang. Selanjutnya peneliti menggunakan teknik *snowball sampling* dalam menentukan informan-informan lain yang ditunjuk oleh *gatekeeper* dan informan sebelumnya.

Sedangkan dari sisi eksternal, peneliti akan menentukan beberapa *key persons* yang dipilih berdasarkan jabatan/wewenang informan yang terkait dengan fokus penelitian ini. Adapun *key person* tersebut adalah:

1. Bupati Sumbawa Barat, selaku kepala daerah yang menentukan kebijakan terhadap keberadaaan masyarakat (adat) Talonang;

2. Bupati Sumbawa, selaku kepala daerah yang mengeluarkan kebijakan terkait masyarakat (adat) Talonang sebelum terjadinya pemekaran;
3. Sultan Sumbawa, selaku pemimpin tertinggi adat di *tana samawa*;
4. Ketua Lembaga Adat Tana Samawa Ano Rawi, selaku wakil Sultan Sumbawa yang mengetuai adat di Wilayah Kabupaten Sumbawa Barat;
5. Ketua Aliansi Masyarakat Adat Nusantara Daerah (AMANDA) Sumbawa, selaku LSM yang selama ini mengadvokasi masyarakat (adat) Talonang.

Berdasarkan informasi dari masing-masing *key person* kemudian informan akan dipilih dengan menggunakan teknik *snowball sampling* dan juga menggunakan *purposive sampling*.

3.4. Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan teknik pengumpulan data sebagaimana yang ditulis oleh Creswell (2015b), yaitu:

1. Observasi kualitatif, yaitu pengamatan yang langsung dilakukan oleh peneliti dengan langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian;
2. Wawancara, merupakan komunikasi langsung antara peneliti dengan informan yang dapat dilakukan melalui bertatap muka langsung, mewawancarai melalui telepon, ataupun melalui suatu ruang diskusi seperti *focus group discussion* (FGD).
3. Dokumentasi, merupakan sumber data yang dapat berasal dari dokumen publik (seperti koran, makalah, laporan kantor, ataupun bentuk dokumen lainnya) maupun dokumen privat (seperti buku harian, surat, email, dan lainnya).
4. Bahan audiovisual, merupakan sumber data yang dapat berupa foto, objek-objek seni, videotape, atau segala jenis suara/bunyi.

3.5. Analisis Data

Analisis terhadap upaya-upaya yang dilakukan masyarakat (adat) Talonang untuk mendapatkan pengakuan pemerintah dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan/kegagalan dalam mendapatkan pengakuan tersebut dilakukan dengan menggunakan model konstruksi sosial dan desain kebijakan yang dikemukakan oleh Anne Schneider dan Helen Ingram. Model ini menggunakan identitas yang dikonstruksi secara sosial dari kelompok sasaran atau populasi untuk menganalisis dan memprediksi jenis kebijakan pemerintah yang akan diarahkan terhadap kelompok tersebut. Schneider dan Ingram berpendapat bahwa interaksi dinamis kekuasaan dan konstruksi sosial mengarah ke pola yang berbeda dalam alokasi manfaat dan beban pada berbagai jenis kelompok sasaran.

Berdasarkan model yang dikemukakan oleh Schneider dan Ingram, populasi target dibagi ke dalam 4 kelompok. Kelompok-kelompok dengan konstruksi sosial yang positif dan memiliki tingkat kekuatan yang tinggi, sebagaimana didefinisikan oleh kemampuan untuk memobilisasi sumber daya untuk tindakan, akan dikompensasikan secara berlebihan dan disebut *advantages*. *Contenders* merupakan kelompok yang dibangun secara negatif tetapi memiliki kekuatan yang cukup untuk mempengaruhi pembuat kebijakan. Dalam kasus kelompok *contenders*, pejabat publik akan lebih suka kebijakan yang memberikan manfaat yang hanya diperhatikan oleh anggota kelompok sasaran dan sebagian besar disembunyikan dari orang lain. Kelompok *dependents* dibangun secara positif tetapi tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk mengarahkan manfaat politik. Terakhir, kelompok *deviants* dibangun secara negatif dan kurang berkuasa, membuatnya rentan terhadap kendala kebijakan atau bahkan hukuman.

3.6. Validasi Data

Untuk menguji keabsahan data yang didapatkan dalam penelitian, peneliti melakukan uji validitas data. Menurut Gibbs (2007, dalam Creswell, 2015b), uji validitas dalam penelitian

kualitatif merupakan upaya pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan menerapkan prosedur-prosedur tertentu.

Untuk melakukan uji validitas, peneliti menggunakan triangulasi terhadap sumber data penelitian. Triangulasi dilakukan terhadap sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema-tema secara kohern (Creswell, 2015b). Dari dari berbagai sumber dideskripsikan, dikategorisasikan, mana pandangan yang sama, yang berbeda, dan mana yang spesifik (Sugiono, 2017).

Creswell mendefenisikan penelitian studi kasus sebagai pendekatan kualitatif yang penelitiannya mengeksplorasi kehidupan nyata, sistem terbatas kontemporer (kasus) atau beragam sistem terbatas (berbagai kasus), melalui pengumpulan data yang detail dan mendalam yang melibatkan beragam sumber informasi atau sumber informasi majemuk (misalnya, pengamatan, wawancara, bahan audiovisual, dan dokumen dan berbagai laporan), dan melaporkan deskripsi kasus atau tema kasus (Creswell, 2015a).



DAFTAR PUSTAKA

- Acciaoli, G. (2010). Dari Pengakuan menuju Pelaksanaan Kedaulatan Adat; Konseptualisasi- ulang Ruang Lingkup dan Signifikansi Masyarakat Adat dalam Indonesia Kontemporer. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik Indonesia* (p. 456). Jakarta: KITLV-Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Arizona, Y. (2010). Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia (1999-2009). In *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum terhadap Hak Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Indonesia* (pp. 15–67). Jakarta: HuMa.
- Bakker, L. (2010). "Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?" Tanah dan masyarakat di Kabupaten Paser dan Nunukan, Kalimantan Timur. In M. Safitri & T. Moeliono (Eds.), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam, dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi* (pp. 181–212). Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
- Bourchier, D. (2010). Kisah Adat dalam Imajinasi Politik Indonesia dan Kebangkitan Masa Kini. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik Indonesia* (p. 456). Jakarta: KITLV-Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Bowen, J. R. (2000). Should We Have a Universal Concept of “Indigenous Peoples” Rights?: Ethnicity and Essentialism in the Twenty-First Century. *Anthropology Today*, 16(4), 12–16. <https://doi.org/10.1111/1467-8322.00037>
- Corntassel, J. (2009). Indigenous Governance Amidst the Forced Federalism Era. *Kansas Journal OfLaw & Public Policy*, 19(47), 101–115.
- Corntassel, J. J. (2003). Who is Indigenous? “Peoplehood” and Ethnonationalist Approaches

- to Rearticulating Indigenous Identity. *Nationalism and Ethnic Politics*, 9(1), 75–100.
<https://doi.org/10.1080/13537110412331301365>
- Creswell, J. W. (2015a). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset; Memilih di antara Lima Pendekatan* (Ketiga). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W. (2015b). *Research Design; Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Ketiga). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Davidson, J. S. (2010). Budaya dan Hak dalam Kekerasan Etnis. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik Indonesia* (p. 456). Jakarta: KITLV-Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- DeLeon, P. (2006). The Historical Roots of the Field. In M. Moran, M. Rein, & R. F. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (p. 983). New York: Oxford University Press.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (M. Darwin, Ed.) (Second Edi). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Elmhirst, R. (2001). Resource Struggles and the Politics of Place in North Lampung, Indonesia. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 22(3), 284–306.
<https://doi.org/10.1111/1467-9493.00111>
- Henley, D., & Davidson, J. S. (2010). Konservatisme Radikal-Aneka Wajah Politik Adat. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik Indonesia* (pp. 1–55). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, KITLV-Jakarta.
- Ingram, H. M., & Schneider, A. L. (1995). Social Construction (Continued): Response. *The American Political Science Review*, 89(2), 441–446. <https://doi.org/10.2307/1953356>
- Ingram, H. M., & Schneider, A. L. (2005). Public Policy and the Social Constructions of Deservedness. In A. L. Schneider & H. M. Ingram (Eds.), *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (pp. 1–28). New York: State University of New York

Press.

Ingram, H. M., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of Policy Process* (pp. 93–126). Colorado: Westview Press.

Ingram, H., & Schneider, A. (1991a). Construction Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design. In H. Ingram & S. R. Smith (Eds.), *Public Policy for Democracy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Ingram, H., & Schneider, A. (1991b). The Choice of Target Populations. *Administration and Society*, 23(3), 333–356.

Kingsbury, B., & Grodinsky, W. S. . (1992). Self-Determination and “Indigenous Peoples.” *American Society of International Law*, 86, 383–397.

Li, T. M. (2001). Relational Histories and the Production of Difference on Sulawesi’s Upland Frontier. *The Journal of Asian Studies*, 60(1), 41. <https://doi.org/10.2307/2659504>

McCulloch, A. M., & Wilkins, D. E. (1995). “Construction” Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes. *American Indian Quarterly*, 19(3), 361–388.

Merlan, F. (2009). Indigeneity; Global and Local. *Current Anthropology*, 50(3), 303–333. <https://doi.org/10.1086/597667>

Moniaga, S. (2010). Dari Bumiputera ke Masyarakat Adat: Sebuah Perjalanan Panjang dan Membingungkan. In J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik di Indonesia* (pp. 301–322). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, KITLV-Jakarta.

Neuman, W. L. (2016). *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (7th ed.). Jakarta Barat: Indeks.

Niezen, R. (2000). Recognition Indigenism: Canadian Unity and the International Movement of Indigenous Peoples. *Comparative Studies in Society and History*, 42(1), 119–148.

Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2696636>

Niezen, R. (2003a). *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*.

Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

<https://doi.org/10.1353/sof.2004.0054>

Niezen, R. (2003b). The Origins of the International Movement of Indigenous Peoples. In *The*

Origins of Indigenism: Human Rights and the politics of Identity (pp. 29–52). Berkeley,

Los Angeles, London: University of California Press.

<https://doi.org/10.1525/california/9780520235540.003.0002>

Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014).

Social Construction and Policy Design : A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1–29.

Reich, G., & Barth, J. (2010). Educating Citizens or Defying Federal Authority? A

Comparative Study of In-State Tuition for Undocumented Students. *Policy Studies Journal*, 38(3), 419–445. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00368.x>

Sangaji, A. (2010). Kritik terhadap Gerakan Masyarakat Adat di Indonesia. In J. S. Davidson,

D. Henley, & S. Moniaga (Eds.), *Adat dalam Politik Indonesia* (pp. 347–366). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, KITLV-Jakarta.

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1990). Policy Design: Elements, Premises, and Strategies.

In S. S. Nagel (Ed.), *Policy Theory and Policy Evaluation; Concepts, Knowledge, Causes, and Norms* (pp. 77–101). New York, Westport-Connecticut, London: Greenwood Press.

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (1993). Social construction of target populations:

implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334–347.

Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2005a). A Response to Peter deLeon. *Public Administration Review*, 65(5), 638–640.

- Schneider, A. L., & Ingram, H. M. (2005b). Policy Design. In J. Rabin (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 204–208). Boca Raton, London, New York, Singapore: Taylor & Francis.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies Journal*, 37(1), 103–119.
- Simarmata, R. (2015). *Kedudukan Hukum Dan Peluang Pengakuan Surat Keterangan Tanah Adat*.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press. <https://doi.org/10.1017/S1537592711002258>
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox; The Art of Political Decision Making* (Third). New York, London: W.W. Norton & Company.
- Sugiono. (2017). *Metode Penelitian Kebijakan*. Bandung: Alfabeta.
- Tim Inkuiri Nasional Komnas HAM. (2016). *Inkuiri Nasional Komnas HAM; Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Jakarta: Komisi Nasioal Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Tunardy, W. (2012). *Penafsiran Hukum/Interpretasi Hukum*.
- Wiratraman, H. P. (2014). *Laporan Akhir Tim Pengkajian Konstitusi tentang Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta.
- Yapıcı, U. (2018). Change in the Status of the Crimean Tatars : from National Minority to Indigenous People ? *Spring*, 85, 299–333.
- <https://soetandyo.wordpress.com/2010/07/23/eksistensi-hukum-adat-konseptualisasi-politik-hukum-dan-pengembangan-pemikiran-hukum-sebagai-upaya-perlindungan-hak-masyarakat-adat/> diakses tanggal 19 Juli 2018
- <http://www.mongabay.co.id/2016/05/10/ketika-masyarakat-adat-talonang-terusir-dari-tanah-sendiri/> diakses tanggal 19 Juli 2018