

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN DAN PELESTARIAN TULUDE DI KABUPATEN KEPULAUAN SANGIHE**

**Oleh:  
Gebbye.A.C.Kahiube<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

Tulude adalah salah satu dari sekian banyak budaya di Indonesia yang harus di lestarikan dan di kembangkan oleh pemerintah daerah serta masyarakat di Kabupaten Kepulauan Sangihe. Untuk itu diperlukan kebijakan yang komprehensif untuk dapat mewujudkan target pengembangan dan pelestarian Tulude tersebut. Penelitian ini akan mencoba melihat bagaimana implementasi dari kebijakan pengembangan dan pelestarian Tulude yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sangihe. Dari hasil penelitian didapati bahwa implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengembangan dan pelestarian Tulude belum maksimal dikarenakan masih ada beberapa hal yang harus ditingkatkan lagi seperti : kebijakan yang menjadi payung hukum sudah tidak Relevan dan perlu di perbaharui lagi, komunikasi antara pemerintah daerah dan para tua-tua adat lebih ditingkatkan lagi, Sumber daya pegawai dalam pelaksanaan Tulude, dan disposisi juga perlu ditingkatkan agar Tulude akan selalu berkembang dan tetap dapat di cintai bahkan di lestarikan oleh Masyarakat kabupaten kepulauan Sangihe.

**Kata kunci : Implementasi Kebijakan; Tulude; Pemerintah Daerah.**

## **ABSTRACT**

*Tulude is one of the many cultures in Indonesia that must be preserved and developed by the local government and the people in Sangihe Islands Regency. For this reason, a comprehensive policy is needed to be able to realize the target of development and preservation of Tulude. This research will try to see how the implementation of the Tulude development and preservation policies carried out by the Sangihe district government. From the results of the study, it was found that the implementation of local government policies in the development and preservation of Tulude was not optimal because there were still several things that needed to be improved, such as: policies that became the legal umbrella were no longer relevant and needed to be updated again, communication between local governments and elders. customs are further improved, employee resources in the implementation of Tulude, and dispositions also need to be improved so that Tulude will always develop and can still be loved and even preserved by the Sangihe island regency community.*

**Keywords: Policy Implementation; Tulude; Regional Government.**

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT

## **PENDAHULUAN**

Kebijakan pemerintah adalah sebuah keputusan yang di buat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud serta tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan umum. Istilah Kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani “polis” berarti negara, kata yang kemudian masuk ke dalam bahasa latin menjadi “politia” yang berarti negara. Akhirnya masuk kedalam bahasa Inggris “policie” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah publik atau administrasi pemerintahan. Kebijakan Pemerintah bertujuan untuk menciptakan suatu ketertiban di lingkungan masyarakat, melindungi sebuah hak-hak pada masyarakat, menciptakan suatu ketentraman dan kedamaian di lingkungan masyarakat, serta untuk mewujudkan sebuah kesejahteraan di masyarakat. Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum), baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada berbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sering disebut sebagai kebijakan publik .

Kebijakan dalam pengertian pilihan untuk melakukan atau untuk tidak melakukan mengandung makna adanya kehendak untuk melakukan atau tidak melakukan, kehendak mana dinyatakan berdasarkan otoritas yang dimiliki untuk melakukan pengaturan dan jika perlu dilakukan pemaksaan. Pernyataan kehendak oleh otoritas dikaitkan dengan konsep pemerintah yang memberikan pengertian atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang disebut sebagai kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah dapat berkonotasi sebagai kebijakan negara ketika pemerintah yang melakukan adalah diarahkan pada pemerintah negara. Kalau kebijakan pemerintah dipahami dari saran yang akan dicapai (diatur) di mana sarannya adalah publik tidak saja dalam pengertian negara akan tetapi dalam pengertian masyarakat dan kepentingan umum maka kebijakan pemerintah dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik.

Suku Sangihe terletak di beberapa kepulauan daerah Propinsi Sulawesi Utara, di antaranya ialah Kabupaten Kepulauan Talaud, Kabupaten Kepulauan Sangihe, dan Kabupaten Kepulauan SITARO. Pada abad ke XVIII, Talaud dan Sangihe menjadi satu bagian dalam struktur organisasinya, dan secara resmi pada tahun 1825 dimasukkan dalam keresidenan Manado. Kemudian Pada perkembangan berikutnya, Talaud dan Sangihe menjadi satu kabupaten yang disebut Kabupaten Sangihe Talaud. Pada tahun 2002, berdasarkan UU No. 5 Tahun 2002, Talaud dimekarkan dari kabupaten Kepulauan Sangihe Talaud, menjadi Kabupaten sendiri yaitu Kabupaten Kepulauan Talaud. Pada tahun 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2007 tanggal 2 Januari 2007, maka pada tanggal 23 Mei 2007, dari Kabupaten Kepulauan Sangihe mekar lagi satu kabupaten yaitu Kabupaten Kepulauan Siau, Tagulandang, Biaro (SITARO).

Pada bagian ini kita akan melihat uraian tentang gambaran umum suku Sangihe. Kepentingan dari uraian ini tidak lain merupakan landasan pengantar untuk menunjukkan kalau beberapa kebiasaan yang terdapat dalam kehidupan Suku Sangihe menyatu dalam praktek Ritual Tulude. Pada sisi yang lain juga terdapatnya beberapa tindakan yang dilakukan oleh suku Sangihe yang melatarbelakangi praktek ritual Tulude. Ritual Tulude adalah tradisi nenek moyang tentang makan bersama yang telah

dilaksanakan dalam kurun waktu ratusan tahun oleh suku Sangihe. Ritual Tulude ini juga dipahami sebagai suatu proses penolak bala atau menolak segala sesuatu yang mendatangkan malapetaka dalam kehidupan masyarakat. Ritual Tulude merupakan ritual penolakan terhadap suatu kejadian buruk yang akan terjadi dalam kehidupan manusia. Kata Tulude berasal dari nama bulan dalam bahasa Sangihe. Bulan tersebut ditetapkan dalam perhitungan bintang Fajar yang letaknya  $90^\circ$  tegak lurus dengan ubun-ubun. Bintang Fajar itu disebut (Kadademahe Daluhe), sedangkan nama bulannya disebut Tulude. Ada beberapa pengertian dari kata Tulude yang dipahami oleh suku Sangihe. Mereka menggunakan kata "tulide" untuk memahami kata Tulude.

Berdasarkan Peraturan Daerah Sangihe dan Talaud No 3 Tahun 1995 yang ditetapkan pada tanggal 21 September 1995 tentang Penetapan hari lahirnya Daerah Kepulauan Sangihe dan Talaud yang dilaksanakan dalam bentuk Tulude sebagai pengucapan syukur bersama atas kelahiran Kabupaten Kepulauan Sangihe dan Talaud. Pelaksanaan ritual Tulude ini dilatar belakangi oleh beberapa hal yang terjadi dalam kehidupan Suku Sangihe yaitu; Terdapatnya pelanggaran hukum adat yang dilakukan oleh suku Sangihe. Perbuatan itu mereka sebut sebagai "nedosa". Misalnya, anak perempuan dan orang tua laki-laki saling menyukai, sesama saudara saling menyukai, pemerkosaan, dan sebagainya. Kemudian, ketika mereka tidak menghargai alam, seperti meludah dilaut dengan sembarangan, menebang pohon dengan sembarangan, menghancurkan batu besar dengan sembarangan. Pelanggaran itu akan memberi dampak kepada para Petani, Nelayan, Alam dan kehidupan masyarakat. Dampak bagi petani adanya serangan hama terhadap tanaman mereka. Dampak bagi nelayan, ikan akan sangat sulit untuk didapatkan dan cuaca dilaut sangat rawan. Dampak bagi masyarakat, mereka akan diserang wabah penyakit yang mengakibatkan kematian. Kemudian dampak bagi alam ialah terjadinya bencana alam, seperti jatuhnya angin puting beliung kedaerah pemukiman warga, terjadinya banjir karena badai hujan yang cukup lama, tanah longsor, dan gempa bumi. Maka dilaksanakanlah ritual mesundeng yang kemudian disebut sebagai ritual Tulude. Contoh bencana tersebut dapat dilihat dalam beberapa fenomena yang terjadi dalam kehidupan beberapa tahun lalu seperti banjir bandang yang pernah terjadi pada tanggal 11-12 Januari 2007, pada tanggal 8 Desember 2009, kemudian bencana 7 Januari 2017 dan yang baru baru ini terjadi lagi bencana 3 Januari 2020. Suku sangihe percaya dan menyakini bahwa musibah tersebut adalah bagian dari murka atau kemarahan Ghenggona Langi kepada umat manusia atas dosa yang telah dilakukan. Sehingga ritual Tulude adalah bertujuan untuk memberikan pentahiran, supaya semuanya disucikan dari segala sesuatu yang salah. Ritual ini, mengandung permohonan doa kepada Ghenggona Langi agar memulihkan keadaan alam seperti sediakala dan memberi pengampunan kepada orang-orang yang telah berbuat salah. Ritual ini sebelumnya dilaksanakan pada tanggal 31 Desember. Gagasan tentang pelaksanaan ritual tersebut, dilatarbelakangi oleh proses "Menahulending Banua". Adanya proses "Menahulending Banua" itu berasal dari pertemuan antara Bobato'n Delahe (pemerintah kerajaan dan para tua-tua adat) dengan para Petua masyarakat, sehingga terjadilah kesepakatan bahwa ritual itu akan dilaksanakan pada tanggal 31 Desember. Kemudian hasil pertemuan tersebut disampaikan kepada Kapitalaung (Kepala Kampung) oleh Mayore (Kepala adat), dan Kapitalaung menyampaikannya kepada semua anggota masyarakat. Namun dalam perkembangannya, bulan pelaksanaan ritual ini telah berubah menjadi tgl 31 bulan

Januari. Meskipun dalam pelaksanaan ritual Tulude telah ditetapkan tanggalnya, akan tetapi tanggal 31 Januari tersebut tidaklah mutlak. Hal ini dikarenakan ritual tersebut dalam pelaksanaannya tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat setempat. Karena itulah ada yang mengadakan ritual adat Tulude setelah lewat tanggal 31 Januari. Misalnya pada tanggal 3 februai suku Sangihe yang ada di Kota Manado melaksanakan ritual tersebut di tugu lilin yang berlokasi di daerah pelabuhan.

Kebijakan pemerintah mengenai pengembangan dan pelestarian Ritual Tulude yang bertitik tolak dari Peraturan Daerah Sangihe dan Talaud No 3 Tahun 1995, maka Pemerintah mengajak seluruh masyarakat Kabupaten Kepulauan Sangihe agar bersama-sama menanamkan makna pesan yang di sampaikan dalam perayaan pesta Adat Tulude sehingga Ritual Tulude bukan hanya menjadi agenda tahunan yang dilaksanakan setiap tanggal 31 Januari, akan tetapi lewat penanaman makna pesan ini masyarakat akan lebih mencintai budaya khususnya Ritual Tulude. Maka dari situ akan timbul keinginan untuk mengembangkan serta melestarikan Budaya Tulude bersama-sama dengan Pemerintah dan para Tua-tua adat di Kabupaten Kepulauan Sangihe.

Ritual Tulude dewasa ini, terlihat pemerintah daerah belum melakukan pembaruan peraturan daerah mengenai pengembangan dan pelestarian Ritual Tulude. Padahal dengan adanya Ritual Tulude ini nilai- nilai tradisi akan semakin terpelihara sehingga bisa menjadi suatu budaya ataupun jati diri yang melekat pada masyarakat suku sangihe itu sendiri. Karena bila ini tidak di perhatikan maka akan sangat mengancam ritual Tulude sendiri nantinya lama kelamaan akan menghilang atau tidak akan berkembang. Dan juga mirisnya Ritual Tulude ini bukan lagi merupakan ritual masyarakat karena selalu bergantung kepada pemerintah. Misalnya, ketika ritual Tulude seharusnya sudah akan dilaksanakan, tetapi karena pemerintah masih belum hadir, maka ritual itu belum akan dimulai. Fenomena ini menjadikan ritual Tulude tidak lagi sebagai identitas masyarakat Sangihe, tetapi menjadi identitas kalangan pemerintah. Menjadi penting untuk diteliti, karena jika keadaan ini terus dibiarkan maka akan ada ruang yang dapat menghasilkan perpecahan bahkan sampai pada saling membunuh dalam mempertahankan kepemilikan ritual Tulude nantinya. Hal itu mengancam keutuhan kebersamaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang pluralis di suku Sangihe. Selain itu rancangan perda mengenai Pengembangan dan Pelestarian Tulude kembali di bicarakan bahkan segera di tetapkan Peraturan barunya.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **• Implementasi kebijakan**

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (2004:64) adalah: "Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)".

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan- tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. (Bambang Sunggono 1994:137).

Pandangan Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab 2004;65) bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut: "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan. (Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2004:68).

Menurut uraian di atas, jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapaitujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat, Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

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

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

kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Van Horn (Grindle, 1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Studi implementasi kebijakan dibagi ke dalam tiga generasi dengan fokus kajian dan para penganjurannya. Generasi pertama diwakili oleh studi Pressman dan Wildavsky yang terfokus pada bagaimana keputusan otoritas tunggal dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Hasilnya memberi pengakuan sifat atau hakikat implementasi yang kompleks. Generasi kedua terfokus pada determinan keberhasilan implementasi kebijakan. Model konseptual model proses implementasi dikembangkan dan diuji pada berbagai area yang berbeda. Dua pendekatan yang mendominasi adalah pendekatan top-down dan pendekatan top down. Studi yang representatif pada masa ini dibuat oleh Carl Van Horn dan Donald Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Generasi ketiga terfokus pada sintesis dan pengembangan pendekatan implementasi kebijakan dengan lokus (secara multilevel) dan fokus yang lebih kompleks sebagai proses dinamis. (Ann O'M Bowman dalam Rabin, 2005).

Alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards HI (1984: 9-10). implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Berdasarkan pertanyaan retorik tersebut dirumuskan empat faktor sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi. sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut merupakan kriteria implementasi suatu kebijakan. yang perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan.

T. B. Smith mengakui bahwa ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan (Nakamura dan Smallwood, 1980: 2). Jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program - secara garis besar - dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Alasan lain yang mendasari perlunya implementasi kebijakan dapat dipahami dari pernyataan Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310) yang mengharapkan agar

dapat ditunjukkan konfigurasi dan sinergi dari tiga variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yakni hubungan segi tiga variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan kebijakan. Harapan itu perlu diwujudkan agar melalui pemilihan kebijakan yang tepat dapat berpartisipasi dalam memberikan kontribusi masyarakat yang optimal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih perlu diwadahi oleh organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi terdapat kewenangan dan berbagai jenis sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan atau program. Sedangkan penciptaan situasi dan kondisi lingkungan kebijakan diperlukan agar dapat memberikan pengaruh, meskipun pengaruhnya seringkali bersifat positif atau negatif. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan maka akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada ketiga aspek tersebut perlu pula dipertahankan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pemahaman ini sejalan dengan pandangan Ripley dan Franklin (1986: 12) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang undang. 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah: serta 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Menurut Goggin et al (1990: 20213140) proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah dapat diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: 1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, 2) kapasitas pusat/negara, dan 3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Oleh karena itu, untuk mengukur kekuatan isi atau substansi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui: a) besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, dan b) bentuk kebijakan yang memuat antara kejelasan kebijakan, lain, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan kewenangan yang dimiliki, bagaimana hubungan antara pelaksana dengan struktur birokrasi yang ada, dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

- **Pemerintah Daerah**

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Dengan adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di jaman globalisasi ini maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

Pemerintah pusat tidak mungkin mengatur sendiri semua urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga diadakan pembagian urusan kepada pemerintah tingkat bawahnya. Adapun ciri-ciri Pemerintah Daerah menurut J. Oppenheion (1991) adalah :

1. Adanya lingkungan atau daerah dengan batas yang lebih kecil dari pada negaranya.
2. Adanya jumlah penduduk yang mencukupi.
3. Adanya kepentingan-kepentingan yang diurus oleh Negara akan tetapi menyangkut tentang lingkungan itu sehingga penduduknya bergerak bersama-sama berusaha atas dasar swadaya.
4. Adanya suatu organisasi memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan tersebut.
5. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan. (Prabawa Utama, 1991:1).

#### • **Ritual Tulude**

Tulude merupakan upacara adat tahunan yang di wariskan dari para leluhur masyarakat Nusa Utara (kepulauan Sangihe, Talaud dan Sitaro). Nusa Utara terletak di ujung utara provinsi Sulawesi Utara. Tulude dilaksanakan bertahun-tahun lamanya dan merupakan upacara adat sakral serta religi yang dilakukan oleh masyarakat etnis Sangihe dan Talaud.

Pengertian Tulude secara harfiah adalah meluncurkan atau melepaskan sesuatu hingga meluncur ke bawah dari ketinggian. Kemudian kata ini mengalami perluasan makna menjadi melepaskan, meluncurkan, menolak atau mendorong. Dalam hal ini Tulude berartikan melepaskan tahun yang lama dan siap menerima tahun yang baru.

Tulude dalam bahasa Sangihe berasal dari kata "Suhude" yang berarti Tolak, hal ini menolak tahun yang lama dan siap menerima tahun yang baru. Sedangkan Mandullu'u Tonna dalam arti sempit kalau bahasa masyarakat Talaud Mandulu'u yaitu "Lanttu" menolak atau meninggalkan. Sedangkan "Tonna" adalah "Tahun". Tulude atau Mandullu'u Tonna ini mirip dengan perayaan budaya pengucapan syukur bagi masyarakat di Minahasa. Selain itu, juga sebagai media komunikasi antar budaya



masyarakat Sangihe dan Talaud, yang berisi ucapan syukur. Banyak nilai luhur yang diwariskan oleh para leluhur, seperti nilai etika, moral, patriotik.

Pada masa awal beberapa abad-abad lalu, pelaksanaan upacara adat Tulude dilaksanakan oleh para leluhur masyarakat Nusa Utara (kepulauan Sangihe, Talaud dan Sitaro). pada setiap tanggal 31 Desember, di mana tanggal ini merupakan penghujung dari tahun yang akan berakhir. Pada saat Kristen dan Islam masuk ke wilayah Sangihe dan Talaud di abad ke-19, upacara adat Tulude ini kemudian diisi dengan muatan-muatan penginjilan dan tradisi kekafiran perlahan-lahan mulai hilang. Pada hari pelaksanaannya tanggal 31 Desember, biasanya ada kesepakatan adat. Upacara adat ini kemudian dialihkan ke tanggal 31 Januari di tahun berikutnya. Hal ini dikarenakan tanggal 31 Desember merupakan waktu yang paling tidak tepat karena sebagian besar masyarakat memeluk agama Kristen. Dimana, seminggu sebelumnya merupakan acara ibadah malam Natal, lalu tanggal 31 Desember disibukkan dengan ibadah akhir tahun dan persiapan menyambut tahun baru. Akibatnya kepadatan dan kesibukan ibadah ini maka dialihkannya tanggal pelaksanaannya menjadi tanggal 31 Januari. Pada tahun 1995, pemerintah kabupaten kepulauan Sangihe-Talaud melalui DPRD tanggal 31 Januari akhirnya ditetapkan sebagai Perda dan merupakan hari jadi Sangihe Talaud dengan inti acara upacara Tulude.

Upacara adat ini dihelat melewati beberapa tahapan. Dua minggu sebelum digelar, seorang tetua adat menyelam ke dalam lorong bawah laut yang berada di Gunung Banua Wuhu. Tetua adat ini membawa sepiring nasi putih dan emas yang dipersembahkan kepada Banua Wuhu yang bersemayam di lorong tersebut. Usai menggelar ritual penyelaman tersebut, dimulailah rangkaian perhelatan upacara Tulude yang diawali dengan pembuatan kue adat Tamo di rumah salah seorang tetua adat, sehari sebelum pelaksanaan. Upacara Tulude dilaksanakan pada malam hari, dengan persiapan yang dimulai sejak sore hari.

Kemudian, diisi dengan persiapan pasukan pengiring, penari tari Gunde, tari salo, tari kakalumpang, tari empat wayer, kelompok nyanyian masamper, penetapan tokoh adat pemotong kue adat tamo, penyiapan tokoh adat pembawa ucapan Tatahulending Banua, tokoh adat pembawa ucapan doa keselamatan, seorang tokoh pemimpin upacara yang disebut Mayore Labo, dan penyiapan kehadiran Tembonang u Banua (pemimpin negeri sesuai tingkatan pemerintahan pelaksanaan upacara seperti kepala desa, camat, bupati/walikota atau gubernur) bersama Wawu Boki (isteri pemimpin negeri)serta penyebaran undangan kepada seluruh anggota masyarakat untuk hadir dengan membawa makanan untuk acara Saliwangu Banua (pesta rakyat makan bersama).

Upacara diawali dengan Sasake Pato yaitu melambangkan beberapa petinggi (pejabat pemerintah, tokoh adat) menaiki perahu, memimpin perahu yang meluncur dengan berani. Meluncur ditengah lautan yang terombang-ambing gelombang, dan harus mengemudikannya dengan baik, lurus tak berbelok, menuju pantai bahagia. Kemudian petinggi tersebut turun dari perahu yang disertai sorak sorai, berjalan diiringi bunyi-bunyian tambur dan tagonggong. Pada puncak upacara Tulude akan dipersembahkan kue Tamo yang terbuat dari dodol berhiaskan cabe, udang, serta aneka hiasan lainnya dan berbentuk kerucut. Dengan diiringi tarian dari tetua adat, serta ucapan-ucapan syukur perlahan-lahan Tamo dihantarkan ke hadapan para petinggi

Sangihe. Lalu dibacakanlah doa-doa untuk kebaikan dalam bahasa Sangihe. Dan perlahan Tamo tersebut di potong.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif menurut Masri Singarimbun (1982), bertujuan untuk mendeskripsikan secara terperinci tentang fenomena sosial tertentu. Dalam penelitian ini menurut Bungin (2004), tim peneliti tidak melakukan kuantifikasi terhadap data yang di peroleh. Data yang di peroleh akan di analisis serta di deskripsikan berdasarkan penemuan fakta-fakta penelitian di Dinas pendidikan dan Kebudayaan kabupaten kepulauan sangihe. Yang mejadi fokus dalam penelitian ini adalah Implementasi kebijakan pemerintah Daerah dalam pengembangan dan pelestarian Tulude Menurut Teori Edward III dalam kaitannya dengan Indikator : 1) Komunikasi (communication) 2) Sumber daya (resourcess) 3). Sikap (dispotition or attitude) 4) Struktur birokrasi (beraucratis structure), di Kabupaten kepulauan Sangihe. Informan yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Petua-petua Adat kabupaten kepulauan sangihe 3 orang
2. Kepala Dinas pendidikan dan Kebudayaan kabupaten kepulauan sangihe
3. Sekretaris Dinas pendidikan dan Kebudayaan
4. Kepala bidang Budaya
5. Masyarakat Kabupaten Sangihe 5 orang

## **PEMBAHASAN**

### **A. Pengembangan dan Pelestarian Tulude serta permasalahannya**

Dalam mengembangkan dan melestarikan budaya daerah, masyarakat perlu memiliki usaha agar generasi yang pada selanjutnya bisa merasakan bagaimana budaya itu berjalan dengan seiring waktu. Banyak masyarakat yang telah meninggalkan budayanya karena faktor hidup yang modern dan serba praktis. Perlu diketahui bahwa suatu budaya adalah suatu identitas ataupun kebanggaan suatu bangsa. Budaya daerah merupakan budaya yang mendorong budaya nasional. Budaya daerah pada masa sekarang ini mulai dikembangkan kembali agar anak cucu bisa merasakan dan melihat sendiri kekayaan daerahnya masing-masing. Demikian juga dengan budaya Tulude yang menjadi pembahasan peneliti, Tulude yang merupakan Upacara Adat tahunan seperti yang sudah di wariskan oleh para leluhur, ini tidak mungkin dihilangkan atau dilupakan oleh generasi manapun karena tradisi itu telah terpatri dalam khasanah Adat, tradisi, dan Budaya masyarakat Nusa Utara.

Berdasarkan penelitian, dalam rangka mengembangkan dan melestarikan Budaya Tulude Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kepulauan Sangihe yang bekerja sama dengan para Tua-Tua adat di Kabupaten Kepulauan Sangihe menetapkan bahwa Pelaksanaan Tulude setiap setahun sekali. Pelaksanaan Tulude di tetapkan setiap setahun sekali yaitu setiap tanggal 31 Januari. Hal ini dilakukan untuk menutup lembaran tahun yang lama dan siap membuka lembaran di tahun yang baru dan juga untuk mengungkapkan rasa syukur Masyarakat Kabupaten Kepulauan Sangihe kepada

Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan berkat yang telah diberikan selama setahun yang lalu.

Dalam proses pelaksanaan Tulude ada beberapa bagian yang terdapat di dalamnya bagian-bagian tersebut adalah merupakan kebiasaan yang telah di sakralkan oleh suku Sangihe, melalui berbagai kebiasaan bersama. Berikut adalah bagian-bagian dalam proses persiapan dalam melaksanakan Tulude :

1. Dalam Kehidupan Bermasyarakat.

Didalam ruang kehidupan bersama suku Sangihe terdapat pantangan yang harus diketahui dan ditaati, sebelum ritual Tulude ini dilaksanakan. Pantangan itu adalah: pertama, tidak boleh ada yang melakukan perkara nedosa (berzina, membunuh, mencuri, membuang anak dan sebagainya). Kedua, Tidak boleh ada pertengkaran, tetapi perlu menjaga hubungan yang baik antara orang tua dengan anak, kakak beradik, bersaudara kandung ataupun tiri, dengan tetangga dan siapa saja yang berinteraksi dengan kita.

2. Membentuk Panitia Pelaksana.

Satu bulan sebelum Tulude dilaksanakan, pembentukan Panitia Pelaksana, yang melibatkan para Petua adat, tokoh-tokoh masyarakat, tokoh-tokoh agama bahkan Pemerintah. Yang tugasnya seperti: mengurus pelaksanaan, mengatur persiapan, menyusun acara, dan mengkoordinir masyarakat dalam rangka pengadaan konsumsi.

3. Kelengkapan Ritual Adat Tulude.

Dalam hal ini, ada beberapa bagian yang dapat dilihat sebagai kegiatan bersama masyarakat dalam rangka persiapan ritual Tulude:

*Pertama*, menyiapkan tempat pelaksanaan ritual Tulude. Tempat pelaksanaan berpusat di rumah adat yang cukup besar, atau Balelawo, yakni sejenis gedung pertemuan umum masa kini. Dimasa sekarang, ritual adat Tulude dilaksanakan di tempat terbuka yang ditentukan oleh masyarakat.

*Kedua*, menyiapkan kue adat Tamo Banua. Kue Tamo merupakan kue adat masyarakat Sangihe yang mendapat penghormatan tertinggi dalam pesta adat.

*Ketiga*, menyiapkan pakaian adat dan atribut-atributnya. Setiap perlengkapan pakaian adat itu dibuat sesuai dengan fungsi yang dipahami oleh suku Sangihe. Seperti warna pakaian dan beberapa atribut pelengkap pakaian adat.

*Keempat*, menyiapkan para personil adat. Adapun para personil adat itu ialah, mereka yang membawakan dan mengucapkan kata-kata adat pada ritual Tulude antara lain; Pemimpin ritual, yang disebut Mayore Labo; Pemimpin pembawa kue adat Tamo Banua, seseorang yang akan menyerahkan dan menerima kue adat Tamo Banua di lokasi ritual; Pimpinan grup-grup kesenian; Pimpinan barisan adat; Pembawa acara Menahulending; Pembawa Kakumbaede, Tatengkamohong, Sasalamate; serta Pemotong kue adat Tamo Banua. Kelima, menyiapkan atraksi-atraksi kesenian tradisionaldiantaranya tarian tradisional seperti Salo, Alabadi, Ransa'n Sahabe, Bengko, Gunde, Upase dan Tatumania. Musik tradisional seperti Tagonggong, Nanaungang, Oli, dan Musik Bambu; Vokal seperti Sasambo, Kakumbaede, Tatengkamohong, Masamper.

Perayaan upacara Tulude di Kabupaten Kepulauan Sangihe masih kurang di minati masyarakat khususnya anak-anak muda modern, ini di temukan oleh peneliti lewat wawancara dengan I.K dan D.K mereka mengatakan :

*“Sebenarnya kami kurang tertarik untuk menghadiri upacara Tulude karena menurut kami itu hanya ritual kakek-kakek Tua saja , Kami juga tidak merasa nyaman hadir disitu lebih baik kami pergi menonton motor lambat dan disco. Menurut mereka Upacara adat Tulude terbilang kuno dan terkesan ketinggalan zaman, mereka lebih menyukai Budaya asing seperti Disco, Pertandingan motor dan lain-lain yang tidak menggambarkan Budaya Sangihe”.*

Hal ini kemudian ditanggapi oleh Tua-tua adat Yakni M.M :

*“Memang saya juga merasa prihatin akan sebagian anak-anak muda dikabupaten Sangihe hal itu sering saya amati dalam pelaksanaan Tulude memang kehadiran anak muda sangatlah minim. Pemerintahpun mengakui kelemahan strategi mereka dalam mendekati dan memberi wawasan khususnya kepada anak- anak muda mengenai pentingnya Mengembangkan serta melestarikan Budaya.”*

## **B. Masalah-Masalah Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengembangan dan Pelestarian Tulude**

### **• Komunikasi dan Koordinasi**

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi di anggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang di lakukan”.Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan , dan hal itu hanya dapat di peroleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Dalam hal ini komunikasi yang baik dan terarah perlu di lakukan oleh Pihak pemerintah ke para Tua-tua adat dan akhirnya berakhir kepada masyarakat.

Komunikasi perlu dilakukan agar tidak ada *miscommunication* yang dapat menyebabkan permasalahan dalam pengembangan dan pelestarian Tulude. Seperti yang telah di paparkan sebelumnya tentang permasalahan yang terjadi dalam proses pengembangan dan pelestarian Tulude. Seperti yang di ungkapkan oleh informan (kadis Budaya Bpk Lukman Makapuas,Spd) : *“Kami Pemerintah khususnya di Dinas pendidikan dan kebudayaan menyerahkan tanggung jawab kepada para Tua-tua adat untuk segera membicarakan pembaruan kebijakan yang baru”.* Akan tetapi salah seorang petua Adat Kabupaten Kepulauan sangihe yakni J.T mengatakan bahwa : *“Kami belum menerima mandat untuk mendiskusikan pembaruan Kebijakan yang baru.”* Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kurangnya koordinasi dan komunikasi yang dilakukan antara pihak pemerintah dengan para Tua-tua adat di Kabupaten kepulauan Sangihe.

### **• Relevansi Kebijakan**

Kebijakan pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe dalam penelitian ini bertitik tolak dari aturan yang di tetapkan sebagai payung hukum Budaya Adat Tulude. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Petua adat yakni N.P : *“Kami sudah pernah membahas hal ini akan tetapi belum ada kelanjutan tindakan yang di mandatkan oleh*

*Pemerintah yang berwewenang.*” Beberapa tokoh adat serta masyarakat mengharapkan bahwa pemerintah akan segera melakukan pembaruan mengenai pengembangan dan pelestarian Budaya Tulude karena sudah tidak ada lagi kecocokan antara kebijakan pemerintah dengan pengembangan dan pelestarian Tulude saat ini. Hal ini dikarenakan Pelaksanaan Upacara Tulude tidak teratur seperti pelaksanaannya tidak sesuai dengan kebijakan yang mengatakan bahwa pelaksanaan Tulude setahun sekali akan tetapi ada pelaksanaannya ada yang melaksanakan lebih dari satu kali dalam setahun baik dilaksanakan oleh masyarakat umum ataupun digereja-gereja bahkan sampai di kolom-kolom. Hal itu terjadi karena tidak ada regulasi yang mengatur mengenai Tulude itu sendiri. Harapan para petua Adat di Kabupaten Sangihe setelah Kabupaten Kepulauan Sangihe berdiri sebagai kabupaten sendiri harusnya Kebijakan mengenai Pengembangan dan Pelestarian Tulude harus di perbaharui. Itulah sebabnya kebijakan tersebut masih kurang dan tidak relevan apabila digunakan sebagai Payung Hukum dalam Pengembangan dan pelestarian Tulude dan harus ada pembaruan mengenai hal tersebut. Sebab ketika ada Kebijakan yang baru mengenai pengembangan dan pelestarian Tulude hal ini akan semakin mendorong untuk tercapainya tujuan pemerintah mengenai pengembangan dan pelestarian Tulude.

Hal itu pun di tanggapi oleh salah satu pejabat di dinas Pendidikan dan Kebudayaan kabupaten Kepulauan Sangihe yang mengatakan bahwa hal tersebut akan ia ajukan pada Rapat bersama dan beliau pun sangat respon dengan hal-hal menyangkut Kebijakan pemerintah atau regulasi yang baru .

- **Sosialisasi**

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka di beri perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah di tetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum.

Fakta yang ditemukan ketika kebijakan pengembangan dan pelestarian dibuat pemerintah tidak melakukan sosialisasi atau tidak memberikan informasi kepada masyarakat untuk menghadiri Upacara adat Tulude. Hal ini dinyatakan oleh salah seorang warga masyarakat Kabupaten Sangihe yakni Y.M beliau menyatakan *“Bagaimana kami bisa menghadiri upacara Tulude sedangkan kami tidak mendapat informasi tentang detailnya pelaksanaan Upacara Tulude.”*

Dalam hal ini pada praktek dilapangan pemerintah kurang berupaya dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang penembangan dan pelestarian Tulude. Untuk itu sebaiknya pemerintah memberikan sosialisasi kepada masyarakat sesuai dengan perencanaan pelaksanaan Upacara Tulude agar masyarakat dapat menghadiri Upacara yang sangat penting ini serta dapat memahami betapa pentingnya pengembangan dan pelestarian Tulude sehingga akan ada keinginan dan dorongan dari diri sendiri untuk mencintai budaya Sangihe serta terus mengembangkan dan melestarikannya.

- **Fasilitas**

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi mengerti apa yang harus di lakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa di dukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

Sudah menjadi hal yang lumrah dalam penerapan suatu kebijakan pasti akan membutuhkan fasilitas pendukung untuk keberhasilan dari kebijakan tersebut seperti pengadaan alat transportasi berupa kendaraan untuk memuat masyarakat agar bisa hadir dalam proses pelaksanaan upacara Tulude dan dapat mensukseskan pengembangan dan pelestarian Tulude yang telah di buat oleh pemerintah, apabila alat tersebut tidak memenuhi atau mengalami kendala maka secara langsung akan menghambat masyarakat untuk menghadiri Upacara Tulude. Hal ini pun akan menjadi kendala pemerintah adalah proses pelaksanaan kebijakan pemerintah. Hal ini diperkuat oleh pernyataan informan yakni S.M :

*“Saya sebagai masyarakat yang ingin menghadiri Upacara Tulude merasa sarana yang disediakan oleh pemerintah sangatlah kurang karena jumlah warna yang ingin menghadiri Tulude sangatlah banyak sedangkan kendaraannya tidak cukup. Ini jelas menjadi penghambat untuk kami dapat menghadiri upacara tulude yang di dalam nya ada pelaksanaan program kebijakan pemerintah pengembangan dan pelestarian Tulude.”*

Permasalahan dalam pengadaan transportasi memang merupakan hal banyak di temukan di berbagai kecamatan di Kabupaten Kepulauan Sangihe Karena dari pihak Dinas pendidikan dan kebudayaan memang tidak menyediakan transportasi yang cukup sesuai kebutuhan masyarakat, seperti yang di ungkapkan oleh informan, yaitu

*“ Kami selaku pemerintah bukan tidak ingin memenuhi atau memperbanyak transportasi atau kendaraan yang akan mengangkut masyarakat tetapi memang karena minimnya biaya dalam pelaksanaan Tulude, jadi kami harus membatasi jumlah kendaraan yang akan mengangkut masyarakat. “* (wawancara dengan Sek DISDIKBUD Bapak A.H) .

Kondisi seperti ini menjadi kendala yang dapat menghambat dalam pelaksanaan Pengembangan dan pelestarian Tulude. Seharusnya program tersebut di buat dengan perencanaan yang baik sehingga hal-hal tersebut tidak terjadi Karena alat-alat tersebut merupakan salah satu faktor yang penting guna mensukseskan kebijakan pemerintah dalam pengembangan dan pelestarian Tulude.

- **Kewenangan Pemerintah**

Dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah di tetapkan secara politik. Kewenangan harus bersikap formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena di pandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks lain, Efektifitas kewenangan dapat menyurut manakala di selewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.

Dalam penerapannya hal ini di temukan oleh peneliti melalui informasi yang dikemukakan oleh masyarakat yakni Bpk A.K beliau mengatakan:

*“Hal yang sangat kami kecewakan adalah ketika mengingat kejadian pada pelaksanaan Tulude Tahun 2014 pada saat itu pelaksanaan Tulude di tunda menjadi tanggal 1 Februari, Padahal Kami masyarakat telah membuat dodol untuk di bawah ke pelaksanaan tulude , namun karena pelaksanaannya tertunda sehingga kami tidak bisa hadir karena ada hal yang lebih penting yang harus kami hadiri pada tanggal 1 Februari 2014.”*

Ritual Tulude telah menjadi Ritual Pemerintah karena Sejak tahun 1970-an ritual Tulude telah diambil alih oleh pemerintah dalam pelaksanaannya. Hal itu, memberi dampak pada proses pelaksanaan dan semua unsur-unsur di dalam ritual Tulude. Dampak yang terjadi adalah ketika ritual Tulude akan dilaksanakan maka, kehadiran pemerintah menjadi inti dari pelaksanaan ritual tersebut, tidak lagi melihat bahwa ritual itu adalah ritual suku Sangihe (masyarakat). Jika pemerintah belum hadir atau tidak dapat hadir dalam ritual Tulude, maka pelaksanaannya harus ditunda sampai pemerintah bisa menyediakan waktu untuk dapat hadir dalam ritual tersebut.

Sejauh yang dapat ditemukan bahwa pelaksanaan penundaan ritual Tulude karena pemerintah itu, terjadi pada tahun 2001 Sebagai contohnya yaitu penundaan pelaksanaan ritual Tulude tahun 2014, seharusnya dilaksanakan pada tanggal 31 Januari menjadi tanggal 1 Februari, karena pemerintah (Gubernur SULUT) tidak dapat hadir. Penundaan tersebut juga terjadi pada tahun 2014. Keadaan penundaan itu terjadi memiliki ikatan kuat terhadap kepentingan politik individu yang memiliki kekuasaan dalam pemerintah, sehingga pergeseran makna ritual Tulude sangatlah jauh yaitu dari kepentingan masyarakat (banyak orang) menjadi kepentingan politik individu, ketika ritual Tulude itu tidak ditetapkan dalam PERDA.

- **Sumberdaya**

Faktor sumber daya mempunyai peranan yang penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Ada indikator yang dipergunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan rapi dan baik yaitu staf.

Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai, atau lebih tepatnya *street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten di bidangnya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi perlu juga di perhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan.

Efektifnya pemerintah sebelum menerapkan suatu kebijakan harus sudah mempertimbangkan semua unsur pendukung yang antinya dibutuhkan ketika kebijakan tersebut diterapkan khususnya sumber daya pegawai, dimana pemerintah harus melakukan kontrol kepada pegawai yang akan menangani pelaksanaan Tulude , dari unsur pegawai apakah sudah memadai atau belum memadai dan apabila pemerintah merasa pegawai dalam pelaksanaan Tulude kurang memadai sudah seharusnya melakukan rekrutman yang baru dengan catatan rekrutmen tersebut

menghasilkan pegawai yang berpotensi agar justru tidak memberikan hambatan dalam pelaksanaan Tulude. Seperti halnya yang di kemukakan Informan yaitu :

*“Tujuan kami melakukan rekrutmen pegawai adalah agar dalam memantapkan Pengembangan dan pelestarian tulude yang benar- benar memiliki kemampuan dan pemikiran yang luas menyangkut pengembangan dan pelestarian Tulude karena kami melakukan sistem rekrutmen juga berdasarkan beberapa persyaratan yang harus di penuhi calon pegawai tersebut agar pegawai tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. (Wawancara dengan Kepala Dinas pendidikan dan kebudayaan Bapak D.M)*

Namun pada kenyataannya hal yang ditemukan adalah pegawai yang memegang wewenang untuk pelestarian dan pengembangan Tulude tidak ada program-program yang terbaru yang seharusnya di programkan menyangkut pengembangan dan pelestarian Tulude hal tersebut diperkuat oleh informan yakni Tua-tua adat Bpk J.T yang mengatakan : *“Sebenarnya Pengembangan dan pelestarian Tulude akan lebih berkembang lagi dari saat ini apabila pegawai atau staf yang berwenang mengeluarkan program-program terbaru menyangkut hal tersebut.”*

Hal tersebut yang mengakibatkan Kemampuan sumber daya pegawai yang menangani pengembangan dan pelestarian Tulude hingga saat ini masih belum optimal.

- **Informasi**

Dalam Implementasi kebijakan, seperti yang telah di kemukakan oleh Edward informasi juga mempunyai peran yang sangat penting. Seperti Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah di tetapkan. Dalam hal ini apakah sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah dan para Tua-tua adat kepada masyarakat sudah cukup baik sehingga memberikan kejelasan informasi yang di butuhkan, akan tetapi setelah pengamatan dapat di simpulkan bahwa Kurangnya sosialisasi yang di lakukan Pemerintah serta Para Tua-tua adat di kabupaten Kepulauan sangihe kepada masyarakat sehingga menimbulkan kurangnya informasi yang di butuhkan masyarakat Sangihe tentang Kebijakan Pemerintah Daerah dalam pengembangan dan pelestarian Tulude terlebih khusus dalam menghadiri Upacara adat Tulude .

- **Komunikasi**

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang Efektif akan terlaksana jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang mereka kerjakan. Informasi yang di ketahui para pengambil keputusan hanya bisa di dapat melalui komunikasi yang baik. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu Implementasi yang baik pula. Namun seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) yang di sebabkan banyaknya Tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdirtorsi di tengah jalan Seperti halnya yang telah di bahas sebelumnya yaitu Kurangnya koordinasi yang dilakukan pemerintah Dinas pendidikan dan kebudayaan dengan para Tua-tua adat sehingga terjadi kesalahpahaman atau misskomunikasi dalam penyelenggaraan Implementasi Kebijakan.



Hal lain yang sama pentingnya dalam mensukseskan implementasi kebijakan adalah dalam poin komunikasi ialah kejelasan. Komunikasi yang di terima oleh pelaksana kebijakan (*Street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua sehingga juga akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan. Namun pada kenyataannya setelah pengamatan ialah kurangnya kejelasan komunikasi yang di lakukan pemerintah terhadap warga sehingga menimbulkan persepsi yang buruk dari masyarakat terhadap Kebijakan pemerintah.

- **Disposisi/Sikap**

Disposisi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi konsistensi penting bagi Implementasi kebijakan yang Efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap Implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Dalam implementasi kebijakan menurut Edward Disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari 2 hal yaitu :

1. Pengangkatan birokrasi, Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap Implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang di inginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah di tetapkan, lebih kusus lagi pada kepentingan warga masyarakat, Sehingga kejadian-kejadian seperti yang telah di angkat pada bahasan sebelumnya tidak akan terjadi lagi seperti Komitmen dan dedikasi yang di miliki pegawai dalam menangani pelaksanaan Tulude yang membuat kinerja pegawai kurang maksimal.
2. Intensif, merupakan salah satu teknik yang di sarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi intensif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi intensif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi , Contohnya seperti bagi para pegawai yang lembur untuk menyiapkan pelaksanaan Tulude pada malam sebelum hari pelaksanaan Tulude alangkah baiknya akan di berikan Tambahan gaji lembur agar supaya para pegawai dalam melaksanakan tugasnya akan semakin terdorong sehingga akan menyelesaikan tugas mereka dengan sangat maksimal dan tidak akan di temukan masalah-masalah dalam penyelenggaraan Upacara Tulude karena persiapannya sudah disiapkan dengan matang dan baik.

Komitmen dan dedikasi yang dimiliki pegawai dalam pelaksanaan Tulude Kurangnya dedikasi yang di miliki pegawai Disdikbud dalam menangani masalah Tulude sehingga membuat kinerja pegawai kurang baik.

- **Struktur**

Meskipun semua sumber-sumber yang telah dibahas di atas telah terpenuhi, belum tentu Implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan efektif. Hal ini di karenakan ketidakefisiensan struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap Implementasi suatu Kebijakan maka hal ini akan menyebabkan ketidak efektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

Seperti yang dikemukakan oleh Edward III bahwa terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni :

- *Standard Operational Procedure* (SOP), merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar SOP atau prosedur kerja ini biasa digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum diberbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang benar dan kesamaan yang besar dalam peraturan.

SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan yang baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Namun demikian disamping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program yang bersifat fleksibel mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru dari pada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini. Dan sifat kedua yakni,

- Fragmentasi, merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan Implementasi kebijakan.

Hal inilah yang di pelajari oleh para penyelenggara implementasi kebijakan dalam pengembangan dan pelestarian Tulude sehingga Prosedur dan tatacara dalam pelaksanaan Tulude berjalan dengan baik dan sesuai dengan mekanisme pelaksanaan Tulude.

## **PENUTUP**

Implementasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Sangihe dalam pengembangan dan pelestarian Tulude masih perlu ditingkatkan. Karena dari hasil temuan penelitian, bahwasanya :

1. Perayaan Upacara pelaksanaan Tulude kurang diminati masyarakat khususnya anak-anak muda di kabupaten Kepulauan Sangihe.
2. Kebijakan pemerintah mengenai pengembangan dan pelestarian Tulude tidak Relevan lagi.
3. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan Tulude.
4. Kurangnya Fasilitas yang dibutuhkan ketika pelaksanaan Tulude seperti kendaraan yang mengangkut masyarakat ke lokasi pelaksanaan Tulude sehingga menjadi kendala bagi masyarakat yang ingin hadir pada pelaksanaan Tulude.
5. Kewenangan pemerintah disebabkan oleh adanya kepentingan pribadi maupun politik.
6. Koordinasi dan komunikasi antara pemerintah Dinas pendidikan dan kebudayaan dan para Tua-tua adat di kabupaten kepulauan Sangihe masih kurang.
7. Persiapan yang di lakukan di lokasi pelaksanaan Tulude sudah maksimal.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ann O'M Bowman, **Implementation Theory And Practice Toward A Third Generation**, London: Scott Foresman and company
- Bambang Sunggono 1994, **Hukum dan Kebijaksanaan Publik**, Jakarta: PT Karya Unipress
- Bungin 2004, **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Jakarta: Kencana prenada media group
- Dunn, William N. 2003. **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**, (Edisi Kedua). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Edward III, George C (edited), 1984, **Public Policy Implementing**, Jai Press Inc, London-England.
- Goggin et al 1990, **Implementation Theory And Praticce: Toward A Third Generation**, Scott Foresman and commpany, USA.
- Grindle, Merilee S. 1980. **Politics and Policy Implementation in The Third World**, Princeton University Press, New Jersey.
- Masri Singarimbun 1982, **Metode Penelitian Survai**. Jakarta: Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
- Moleong, Lexy. 1989. **Metode Penelitian Kualitatif**. Bandung: PT Remaja
- Rosdakarya. Nasution, S. 1988. **Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif**, Bandung: Tarsito.
- Moleong, Lexy J. 2005. **Metodologi Penelitian Kualitatif**. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung

- Nakamura, Robert T and Frank Smallwood. 1980. **The Politics of Policy Implementation**, St. Martin Press, New York.
- Nugroho, Riant D. 2004. **KEBIJAKAN PUBLIK, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi**, Jakarta. Gramedia.
- Parsons, Wayne. 1995. **Public Policy, an introduction to the theory and practice of policy Analysis**
- Prasetya. 2006. **Penelitian Kualitatif & Kuantitatif**
- Ripley dan Franklin 1986, **Policy Implementation Bureaucracy**, Chicago: Dorsey Pres
- Sabatier. 1983. **Implementation and Public Policy**, Scott Foresman and Company, USA. ,
- Sabatier, 1986, **Top Down And Bottom Up Approaches To Implementation Research**, Journal of public policy 6, (Jan), h. 21-28.
- Sugiyono. 2008. **METODE PENELITIAN KUALITATIF**. Bandung : Alfabeta.
- Quade E. S, 1984, **Analys For Public Decisions, Elsevier Science Publisher**, New York
- Wahab, Solichin A. 1991. **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan**. Bumi Aksara Jakarta.
- 2004, **Analisis Kebijakan : Dari formulasi ke Implementasi kebijakan Negara**, Jakarta; Bumi aksara.
- Wibawa, Samodra. **Kebijakan Publik**, Intermedia Jakarta.

**Sumber-sumber lain :**

- Meter, Donald S. Van and Carl E Van Horn, 1978. **The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework in: Administration an Society, Vo. 5, No. 4.**
- Peraturan Daerah Sangihe dan Talaud No 3 Tahun 1995 Tetang Penetapan Hari lahirnya Derah Kepulauan Sangihe dan Talaud yang dilakanakan dalam bentuk Perayaan Tulude.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Sangihe
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Kepulauan Siau Tagulandang Biaro di Provinsi Sulawesi Utara
- Dokumen Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Sangihe
- Dokumen DISDIKBUD . Program Persiapan Pelaksanaan Upacara Tulude
- Dokumen Disdikbud . Data pelaksanaan Tulude