DISERTASI

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

POLICY FORMULATION FOR THE EMPOWERMENT OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN TANA TORAJA, SOUTH SULAWESI

OLEH :

SEMUEL PAJALA
1172000015

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA

2026

Dipindai dengan CamScanner

DISERTASI

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

POLICY FORMULATION FOR THE EMPOWERMENT OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN TANA TORAJA, SOUTH SULAWESI

Oleh:

SEMUEL PAJALA
1172000015

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA
2026

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

POLICY FORMULATION FOR THE EMPOWERMENT OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN TANA TORAJA, SOUTH SULAWESI

DISERTASI

Untuk Memperoleh Gelar Doktor
Dalam Program Studi Ilmu Administrasi
Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Oleh:

SEMUEL PAJALA
1172000015

PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA
2026

LEMBAR PENGESAHAN

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

POLICY FORMULATION FOR THE EMPOWERMENT OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN TANA TORAJA, SOUTH SULAWESI

Disertasi Ini Telah Disetujui Pada Tanggal Mei 2026

Promotor:

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS

Co Promotor:

Prof. Dr. Teguh Priyo Sadono, Drs., M.Si

Program Studi Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Mengesahkan
Dekan

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS
NPP. 20110860062

Mengesahkan
Kaprodi

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS
NPP. 20120900203

HASIL PENELITIAN DISERTASI INI TELAH DIUJI DAN DINILAI OLEH PANITIA PENGUJI PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 SURABAYA

Pada tanggal, 11 Mei 2026

Panitia Penguji

Supangat, M.Kom., Ph.D., ITIL., COBIT., CLA., CISA

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS.

Prof. Dr. Teguh Priyo Sadono, Drs., M.Si

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS

Dr. Achluddin Ibnu Rochim, SH., M.Si

Dr. Bambang Kusbandrijo, MS

Prof. Dr. Warsono, MS

Prof. Dr. IB. Wirawan, SU

Prof. Dr. Amiartuti Kusmaningtyas, SH., MM

Prof. Dr. Slamet Suhartono, SH., MH.

Mengesahkan
Dekan

Prof. Dr. V. Rudy Handoko, MS
NPP. 20110860062

Mengesahkan
Kaprodi

Prof. Dr. Agus Sukristyanto, MS.
NPP. 20120900203

Dipindai dengan CamScanner

SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:
Nama : Semuel Pajala
NPM : 1172000015
Program : Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Menyatakan bahwa Disertasi yang saya buat dengan judul:

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

Policy Formulation For the Empowerment of Indigenous Communities in Tana Toraja, south Sulawesi

Adalah hasil karya sendiri dan bukan "Duplikasi" dari karya orang lain. Sepengetahuan saya, di dalam naskah Disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah di ajukan orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip didalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya tanpa ada paksaan dari siapapun.

Surabaya, 11 Mei 2026



Semuel Pajala

Dipindai dengan CamScanner

U N I V E R S I T A S
17 AGUSTUS 1945
S U R A B A Y A

BADAN PERPUSTAKAAN
Jl. SEMOLOWARU 45 SURABAYA
TELP. 031 593 1800 (Ext. 311)
e-mail : perpus@untag-sby.ac.id

Dipindai dengan CamScanner

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai Civitas Akademik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Semuel Pajala
NBI/ NPM	: 1172000015
Fakultas	: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi	: Doktor Ilmu Administrasi
Jenis Karya	: ~~Skripsi/ Tesis~~/ Disertasi/ ~~Laporan Penelitian/Praktek~~*

Demi perkembangan ilmu pengetahuan, saya menyetujui untuk memberikan kepada Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya ***Hak Bebas Royalti Nonekslusif (Nonexclusive Royalty-Free Right)***, atas karya saya yang berjudul:

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA PROVINSI SULAWESI SELATAN

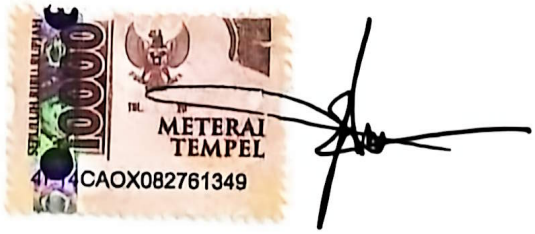
Policy Formulation For the Empowerment of Indigenous Communities in Tana Toraja, south Sulawesi

Dengan **Hak Bebas Royalti Nonekslusif** (***Nonexclusive Royalty - Free Right***), Badan Perpustakaan Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya berhak menyimpan, mengalihkan media atau memformatkan, mengolah dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, mempublikasikan karya ilmiah saya selama tetap tercantum

Dibuat di : Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Pada tanggal : 11 Mei 2026

Yang Menyatakan,



Semuel Pajala

*Coret yang tidak perlu

FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT ADAT DI KABUPATEN TANA TORAJA, PROVINSI SULAWESI SELATAN

Oleh: Semuel Pajala (NIM 1172000015)
Program Doktor Administrasi Publik
FISIP – Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

ABSTRAK (Bahasa Indonesia)

Penelitian ini bertujuan menganalisis formulasi kebijakan pemberdayaan masyarakat adat Tana Toraja dengan menelaah proses penyusunannya, kepentingan yang diperjuangkan komunitas adat, serta model kebijakan ideal yang diharapkan. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan dua informan kunci yang memiliki posisi sosial berbeda dalam struktur adat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa formulasi kebijakan masih didominasi logika birokrasi modern yang bersifat top-down, sehingga pelibatan masyarakat adat berlangsung secara administratif dan tidak mencerminkan deliberasi substantif. Masyarakat adat memperjuangkan empat kepentingan utama, yaitu rekognisi, pelibatan, perlindungan budaya, dan kejelasan aturan, yang mencerminkan kebutuhan akan harmoni antara hukum negara dan hukum adat. Penelitian ini menemukan bahwa pemberdayaan ekonomi tidak dapat dipisahkan dari eksistensi budaya Toraja, karena budaya merupakan struktur normatif yang mengatur seluruh aspek kehidupan sosial. Berbasis temuan tersebut, penelitian menawarkan Pajala Indigenous Model (PIM) sebagai model kebijakan ko-produktif yang menyatukan otoritas negara dan otoritas adat dalam proses penyusunan agenda, perumusan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. PIM menjadi kontribusi teoretis yang menegaskan bahwa legitimasi kebijakan dalam konteks masyarakat adat ditentukan bukan oleh dokumen hukum, melainkan oleh keselarasan antara nilai budaya dan proses kebijakan yang menghormati otoritas adat. Model ini menegaskan bahwa formulasi kebijakan yang efektif di Tana Toraja harus berangkat dari rekognisi, dialog setara, dan integrasi budaya sebagai fondasi utama.

Kata kunci: masyarakat adat, formulasi kebijakan, ko-produksi, Pajala Indigenous Model.

POLICY FORMULATION FOR THE EMPOWERMENT OF INDIGENOUS COMMUNITIES IN TANA TORAJA REGENCY, SOUTH SULAWESI PROVINCE

By: **Semuel Pajala (NIM 1172000015)**
Doctoral Program in Public Administration
Faculty of Social and Political Sciences
17 August 1945 University of Surabaya

ABSTRACT (English Version)

This study examines the formulation of empowerment policies for the Indigenous Peoples of Tana Toraja by analyzing the policy-making process, the interests pursued by indigenous communities, and the ideal policy model expected by them. Using a descriptive qualitative approach, data were collected through in-depth interviews with two key informants who represent distinct social positions within the Toraja customary structure. The findings reveal that policy formulation remains dominated by a top-down bureaucratic logic, resulting in administrative participation that fails to provide substantive deliberation for indigenous actors. The study identifies four primary interests articulated by the community—recognition, participation, cultural protection, and regulatory clarity—reflecting a need to harmonize state law with customary law. The research further demonstrates that economic empowerment cannot be detached from Toraja cultural continuity, as culture functions as a normative structure that shapes social relations and resource distribution. Based on these findings, the study proposes the Pajala Indigenous Model (PIM), a co-productive policy framework that unites state authority and customary authority across all stages of the policy cycle: agenda setting, formulation, implementation, and evaluation. PIM contributes theoretically by asserting that policy legitimacy in indigenous contexts derives not from formal legal documents but from cultural alignment and respectful engagement with customary leadership. The model affirms that effective policy formulation in Tana Toraja must begin with recognition, equitable dialogue, and the integration of cultural values as foundational principles.

Keywords: indigenous peoples, policy formulation, co-production, Pajala Indigenous Model

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur Kepada Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nyalah, penulis dapat menyelesaikan penelitian disertasi yang berjudul Formulasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Adat Di Kabupaten Tana Toraja Provinsi Sulawesi Selatan

Disertasi ini merupakan tugas yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Doktor (Dr) pada program Studi Doktor Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu sosial dan ilmu Politik (FISIP) Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya Penulis menyadari Ketika membuat Disertasi ini banyak masalah yang di hadapi, namun kemudahan dan semangat serta motivasi diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa membuat penulis kuat menghadapi masalah tersebut. Penulis bersyukur memiliki orang-orang luarbiasa yang selalu mendukung apa yang penulis lakukan, tak terkecuali dalam penyusunan Disertasi ini.

Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimah kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. Harjo Seputro, ST., MT, selaku Rektor Unversitas 17 Agustus 1945 Surabaya
2. Bapak Prof. Dr. V Rudy Handoko, MS. Selaku Dekan Fakultas limu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya dan selaku Promotor yang telah memberikan kritik dan sarannya
3. Bapak Prof. Dr. Agus Sukristyanto , MS. Selaku Kaprodi Doktor Ilmu Administrasi Fakultas limu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah memberikan kritik dan sarannya
4. Prof. Dr. Teguh Priyo Sadono, MS. selaku Co Promotor mentor dalam berbagai penulisan, yang telah mendorong, membantu, dan mengarahkan, penulis hingga penyelesain desertasi ini
5. Prof. Dr. Arif Darmawan, SU selaku Anggota Penguji yang telah memberikan kritik dan sarannya
6. Dr. Achluddin Ibnu Rochim, SH., M.Si. selaku Anggota Penguji yang telah memberikan kritik dan sarannya
7. Dr. Bambang Kusbandirjo, MS selaku Anggota Penguji yang telah memberikan kritik dan sarannya
8. Seluruh Dosen Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah memberikan ilmu kepada penulis
9. Pimpinan, Staf, Karyawan pada Program Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan disertasi hingga selesai

10. Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dalam kelancaran penelitian ini di Tana Toraja, Provinsi Sulawesi Selatan.
11. Ucapan terima kasih yang tulus juga saya sampaikan kepada seluruh keluarga besar yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu. Terima kasih atas doa, dukungan, arahan, dan motivasi yang tak pernah putus, yang telah menjadi pilar utama terselesaikannya disertasi ini. Teristimewa, kepada istri tercinta dr. Natalia Palullungan dan kedua anak kekasih Iga dan Agi, terima kasih atas segala pengertian, kesabaran, dan semangat yang kalian berikan. Kalian adalah sumber inspirasi dan kekuatan terbesar saya.
12. Terima kasih saya sampaikan kepada sahabat dan teman-teman seperjuangan DIA 41 yang telah menemani dan memberikan dukungan tak ternilai dalam menyelesaikan disertasi ini. Kebersamaan dan semangat kita adalah motivasi besar bagi saya.

Demi kesempurnaan disertasi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Kota Makassar, Mei 2025

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN ..... **i**
HALAMAN SAMPUL DALAM ..... **ii**
HALAMAN PERSYARATAN GELAR ..... **iii**
LEMBAR PENGESAHAN ..... **iv**
LEMBAR PERSETUJUAN PANITIA PENGUJI ..... **v**
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS ..... **vi**
LEMBAR PERNYATAAN PUBLIKASI ..... **vii**
ABSTRAK ..... **viii**
ABSTRACT ..... **ix**
KATA PENGANTAR ..... **x**
DAFTAR ISI ..... **xii**
BAB I PENDAHULUAN **1**
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Masalah Penelitian 4
1.3 Tujuan Penelitian 4
1.4 Kegunaan Penelitian 5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA **7**
2.1 Penelitian Terdahulu 7
2.2 Konsep Formulasi Kebijakan 10
2.2.1 Tahapan Formulasi Kebijakan 10
2.2.2 Model Formulasi Kebijakan 12
2.2.3 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Formulasi Kebijakan 14
2.2.4 Konsep Kebijakan Publik 16
2.2.5 Karakteristik Hukum Adat Indonesia 18
2.2.6 Sejarah Dan Perkembangan Masyarakat Adat di Indonesia 20
2.2.7 Kebijakan Terhadap Masyarakat Adat 23
2.2.8 Pemberdayaan Masyarakat Adat di Tanatoraja 24
2.2.9 Teori Yang Digunakan 25
BAB III PROSEDUR PENELITIAN **29**
3.1 Landasan Filosofi dan Pendekatan Penelitian 29
3.2 Pendekatan dan Jenis Penelitian 30
3.3 Lokasi dan Fokus Penelitian 32
3.4 Informan Penelitian 34
3.5 Teknik Pengumpulan Data 35
3.6 Teknik Analisis Data 37
3.7 Keabsahan Data 38
3.8 Etika Penelitian 40
BAB IV HASIL PENELITIAN **43**

4.1 Kancah Penelitian 43
4.2 Profil Informan..... 46
4.3 Proses Formulasi Kebijakan..... 49
4.4 Kepentingan Yang Diperjuangkan Masyarakat Adat 52
4.4.1 Kepentingan Terhadap Partisipasi Substantif..... 53
4.4.2 Kepentingan Terhadap Rekognisi Struktural 54
4.4.3 Kepentingan Terhadap Perlindungan Hukum dan Sosial 55
4.4.4 Kepentingan Terhadap Keberlanjutan Nilai dan Praktik Adat 55
4.4.5 Sintesis Kepentingan Masyarakat Adat..... 56
4.5 Model Kebijakan Yang Diinginkan Masyarakat Adat..... 57
4.5.1 Pelibatan Substantif Sebagai Fondasi Legitimasi Kebijakan..... 57
4.5.2 Kejelasan Aturan Sebagai Jaminan Kepastian Dan Perlindungan..... 58
4.5.3 Kepentingan Terhadap Perlindungan Hukum dan Sosial 59
4.5.4 Evaluasi Bersama Sebagai Mekanisme Pembelajaran Kebijakan..... 59
4.5.5 Sintesis Model 60
BAB V PEMBAHASAN 63
5.1 Dialektika Budaya, Kekuasaan dan Kebijakan Dalam Arena Indigenous Govarmance Toraja 63
5.2 Analisis Lasswellian Atas Profil Informan Dalam Struktur Sosial..... 67
5.3 Proses Formulasi Kebijakan..... 71
5.4 Kepentingan Masyarakat Adat Yang Diperjuangkan 75
5.4.1 Distorsi Partisipasi Dalam Proses Kebijakan 79
5.4.2 Ambiguitas Struktural dan Ekslusif Kekuasaan Masyarakat Adat Dalam Arena Kebijakan 82
5.4.3 Kerentanan Struktural Dan Ilusi Jaminan Dalam Kebijakan Bagi Masyarakat Adat..... 86
5.4.4 Erosi Identitas Dan Krisis Epistemik Dalam Pembangunan Masyarakat Adat..... 90
5.5 Menuju Model Kebijakan Berbasis Adat Dalam Arena Distribusi Kekuasaan..... 93
5.6 Novelty Penelitian..... 95
5.6.1 Keterbatas Model Siklus Kebijakan Lasswell Dalam Membaca Realitas Adat Toraja 97
5.6.2 Pajala Indigenous Model (PIM) : Rekonstruksi Kebijakan Dalam Arena Nilai, Legitimasi, dan Kehidupan Adat Toraja.... 102
5.6.3 Matriks Komperhensif Perbandingan Kerangka Lasswell dan Pajala Indigenous Model (PIM) Dalam Realitas Tana Toraja ... 106
BAB VI TEMUAN PENTING, PROPOSISI, DAN IMPLIKASI 113

6.1 Temuan Penting Penelitian..... 113
6.2 Proposisi Penelitian..... 116
6.3 Implikasi Teoritis dan Praktis 120
GLOSARIUM 124
BAB VII PENUTUP 129
7.1 Kesimpulan 129
7.2 Saran 131
DAFTAR PUSTAKA 135