

HuMa

RINGKASAN HASIL RISET

KEBIJAKAN PUBLIK TENTANG

PARTISIPASI MASYARAKAT

Studi Kasus Kebijakan Perubahan Iklim Pemerintahan
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo



(NASKAH)

Laporan Riset

Kebijakan Publik tentang Partisipasi Masyarakat

Studi Kasus Kebijakan Perubahan Iklim Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo

Oleh:

Emil Ola Kleden

I. Pendahuluan:

I.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia era Reformasi ditandai dengan perkembangan yang meyakinkan dalam pemajuan Hak Azasi Manusia. Meratifikasi Kovenan Kembar Perserikatan Bangsa-Bangsa Sipil Politik dan Ekonomi Sosial Budaya, serta beberapa perjanjian internasional, Indonesia juga melahirkan Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang hak azasi manusia (HAM). Pasal 100 UU HAM menegaskan hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM. Oleh karena HAM mencakup hak-hak dari generasi ketiga, di mana hak atas pembangunan adalah salah satu di antaranya (Asplund, Marzuki, Riyadi, eds., 2008: 16), maka partisipasi dalam pembangunan adalah salah satu hak dasar manusia. Membicarakan hak atas pembangunan berarti membicarakannya dalam konteks negara, maka hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan adalah salah satu tanggung jawab negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhinya. Dalam hukum HAM negara adalah pemangku kewajiban (*duty bearer*).

Mengingat realitas sosial rakyat Indonesia yang hidup berkelompok-kelompok, bersuku, bermarga, dan berhimpun dalam berbagai organisasi masyarakat, maka hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dapat diungkapkan dalam bentuk lain: hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Karena setiap orang dilahirkan untuk hidup bermasyarakat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

Berbeda dengan pembicaraan tentang partisipasi politik, seperti pemilihan umum, yang menekankan hak setiap warga negara untuk memilih dan dipilih, partisipasi dalam pembangunan dibicarakan dalam jangkauan lebih luas menyangkut hak-hak masyarakat dalam berbagai isu dan sektor. Jika dalam bentuk pertama, setiap orang memilih seseorang

untuk menjadi perwakilannya yang akan menjadi representasi kekuasaan seluruh rakyat, maka dalam bentuk kedua lebih menekankan keterlibatan yang penuh dan efektif setiap warga dan komunitas-komunitas¹ masyarakat dalam proses pembuatan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan publik. Dalam bentuk pertama partisipasi ditujukan untuk mewujudkan kekuasaan rakyat dalam bentuk otoritas kekuasaan eksekutif dan legislatif; dalam bentuk kedua partisipasi diarahkan untuk meningkatkan legitimasi pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan.

Di Indonesia wacana partisipasi dalam pembangunan semakin ramai dibicarakan publik luas seiring menguatnya wacana pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan terutama diperbincangkan dalam dua dekade terkini terkait isu perubahan iklim, khususnya mitigasi dan adaptasi. Dalam hal ini, partisipasi lebih banyak bersinggungan dengan status, posisi, peran, dan hak-hak masyarakat di dalam proyek-proyek mitigasi dan adaptasi. Indonesia boleh dikatakan cukup terlambat merespon isu hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan secara khusus dalam isu perubahan iklim, mengingat persoalan ini telah menjadi pembicaraan penting dalam forum internasional sejak 1972, ketika untuk pertama kalinya isu lingkungan diangkat dalam Konferensi Stockholm. Keterlambatan ini bukan dalam konteks partisipasi Indonesia di tingkat internasional, melainkan dalam hal terbukanya ruang bagi masyarakat, terutama di tingkat perdesaan dan organisasi masyarakat sipil, untuk terlibat secara penuh dan efektif dalam proses pembuatan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan-kebijakan pembangunan dalam isu perubahan iklim dan isu-isu yang terkait. Meskipun demikian kesadaran akan pentingnya partisipasi yang luas dari masyarakat dalam pembangunan secara umum telah muncul jauh sebelum itu.

Sebagai negara demokrasi dengan tingkat kebebasan berorganisasi, berkumpul dan berpendapat yang tumbuh pesat sejak berakhirnya Orde Baru, dan tuntutan atas hak untuk berpartisipasi yang semakin meningkat, ada baiknya menengok sejenak ke belakang melihat kembali perkembangan wacana partisipasi. Retrospeksi ini bermaksud untuk melihat dinamika perkembangan wacana partisipasi.

I.2 Perkembangan promosi partisipasi di dunia internasional

Partisipasi sebagai sebuah unsur demokrasi telah lama menjadi wacana di kalangan penyelenggara negara dan pemikir teori politik. Sehingga membicarakan partisipasi niscaya berkaitan dengan demokrasi dan pengelolaan sebuah organisasi publik. Pericles, pemimpin Athena pada abad-5 SM, dalam sebuah pidatonya pada pemakaman prajurit Athena yang

¹ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (versi *online* kbbi.web.id) pengertian dari komunitas adalah kelompok organisme (orang dan sebagainya) yang hidup dan saling berinteraksi di dalam daerah tertentu. Mengadaptasi dari definisi tersebut tulisan ini mendefinisikan komunitas sebagai kelompok orang yang hidup dan saling berinteraksi dalam suatu ruang (maya maupun riil) dan atau isu tertentu. Demikian kita memiliki komunitas penggemar sepakbola, pengguna internet, ilmuwan sosial, pemerhati lingkungan, organisasi non-pemerintah dan lain-lain.

gugur dalam perang Peloponnesian mengatakan, “*We alone regard a man who takes no interest in public affairs, not as a harmless, but as a useless character; and if few of us are originators, we are all sound judges of policy*”. Orang yang tidak memperhatikan urusan publik adalah orang dengan karakter yang tak berguna. Dan ‘kalaupun beberapa orang dari kita adalah penyelenggara negara, kita semua warga adalah hakim yang baik tak bercela atas kebijakan’ (Kelsen, 1955; van Deth 2001). ‘.....semua warga adalah hakim yang baik tak bercela atas kebijakan’, jelas mengandung makna partisipasi penuh warga dalam mengawasi dan menilai kebijakan publik.

Meskipun sedari awal menghadapi pemikiran yang mendorong orang untuk menarik diri dari ruang publik, partisipasi sebagai unsur penting dalam kehidupan bersama terus mendapat pembelaan. Dalam abad-4 SM, kaum Stoik adalah pembela utama partisipasi publik menghadapi kaum Epikurus yang mendorong pemikiran sebaliknya. Filsafat politik kaum Stoiklah yang justru diadopsi oleh Kekaisaran Romawi pada masa itu (Boucher, 2009: 26-27). Jauh setelah itu, dengan melewati pelbagai perdebatan antara pendukung dan penentang gagasan partisipasi publik, Aquinas menegaskan bahwa melalui hukum alam makhluk rasional berpartisipasi dalam hukum adikodrati Tuhan (Boucher, 2009: 53). Sebuah pernyataan yang mengandung makna bahwa dunia sosial politik dan hukum berkaitan dengan pengaturan dari langit, hukum yang digariskan Tuhan.

Makna partisipasi dalam negara kuno dan negara modern jelas berbeda karena adanya perbedaan dalam konsep warga negara. Dalam era Yunani Kuno dan Romawi kaum budak tidak termasuk warga sehingga tidak memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses politik. Ini berbeda dengan situasi negara modern di mana perbudakan dilarang, dan semua orang tak terkecuali dapat menjadi warga negara. Dalam konsep demokrasi, partisipasi rakyat adalah tiang utama bangunan sebuah pemerintahan. Demokrasi menurut etimologinya berlandaskan partisipasi rakyat. Menurut Frank (1999) demokrasi berkenaan dengan peran rakyat dalam pemerintahan: hak orang per orang dalam sebuah komunitas politik untuk *berpartisipasi penuh dan bermakna* dalam proses di mana rakyat menetapkan dan melaksanakan nilai-nilai, prioritas dan kebijakan-kebijakan.

Partisipasi sebagai hak setiap orang semakin mendapatkan pengakuan internasional setelah berakhirnya Perang Dunia II dan dirumuskannya Deklarasi Universal HAM pada 1948. Deklarasi Universal HAM, Kovenan Hak Sipil Politik dan Kovenan Hak Ekonomi Sosial Budaya menjamin hak setiap orang untuk hidup, hak untuk bebas berbicara dan berpartisipasi dalam kehidupan sosial budaya.

Selain Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Lingkungan dan Manusia di Stockholm 1972, partisipasi secara khusus mendapat perhatian dalam sejumlah forum internasional PBB seperti Konferensi Tingkat Tinggi Pembangunan Sosial, Kopenhagen 1985; KTT Bumi Rio de Janeiro 1992, dengan sejumlah hasil serta turunannya seperti Agenda 21, Program Aksi Pembangunan Sosial, Tujuan Pembangunan Millenium, dan

agenda pengentasan kemiskinan yang didorong oleh sejumlah agen pembangunan internasional seperti Bank Dunia dan bank-bank pembangunan regional semakin menguatkan isu partisipasi publik dalam pembangunan. Salah satu unsur 'publik' yang dibahas adalah organisasi non-pemerintah atau *non-governmental organization*, NGO.

Peran NGO dalam mendorong partisipasi sangat besar. Banyak pihak mengakui bahwa NGO adalah wadah terbaik untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam hal menyuarakan aspirasi kelompok kurang beruntung, yang berdiam di kawasan-kawasan yang terpencil, serta kelompok rentan dan orang-orang tak bertanah untuk turut serta dalam perumusan, pengawasan dan pemantauan kebijakan (Clark, 1995).

Oleh karena partisipasi adalah hak azasi manusia yang menjadi unsur utama demokrasi, maka sebuah pertanyaan sebagai konsekuensi logis dari konsepsi tersebut adalah apakah pemerintahan yang dibentuk oleh proses demokrasi memberikan perhatian terhadap partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan pemerintahan bersangkutan? Pertanyaan ini sangat relevan dengan situasi Indonesia dalam era Reformasi. Indonesia saat ini merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia (Hamid, 2014: 2). Sebagai negara demokrasi, Indonesia perlu dilihat dalam perspektif partisipasi publik, sejauh mana warga dan komunitas-komunitas masyarakat mempunyai kontrol dalam perumusan, pengawasan dan pelaksanaan sebuah kebijakan publik dan dalam seluruh siklus pembangunan yang lahir dari kebijakan tersebut.

I.2a Perkembangan Wacana Partisipasi di dalam Isu Perubahan Iklim dan Pembangunan Berkelanjutan

Momentum yang menjadi landasan bagi perjanjian-perjanjian internasional tentang perubahan iklim pasca Konferensi Stockholm adalah Konferensi Tingkat Tinggi tentang Lingkungan dan Pembangunan di Rio de Janeiro, 1992, dikenal sebagai KTT Bumi. Konferensi ini menghasilkan 5 dokumen penting, tiga tidak mengikat sedangkan dua mengikat. Dokumen yang tidak mengikat adalah Agenda 21, Deklarasi Rio dan Pernyataan Prinsip-Prinsip Kehutanan untuk mengelola hutan secara lestari. Sedangkan dua dokumen yang mengikat adalah Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD) dan Konvensi Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Perubahan Iklim (UNFCCC). Semua dokumen ini mengandung prinsip partisipasi. Prinsip 2 huruf d Pernyataan Prinsip Kehutanan, misalnya, menegaskan bahwa pemerintah harus mempromosikan partisipasi para pihak termasuk masyarakat hukum adat² dan komunitas lokal. Agenda 21 adalah dokumen KTT Bumi yang paling banyak mencantumkan partisipasi di dalam pasal-pasalannya dan menegaskan perlu adanya mekanisme yang menjamin partisipasi yang luas dari para pihak, termasuk kelompok miskin dan perempuan, serta masyarakat hukum adat dan komunitas lokal. Prinsip 10 Deklarasi Rio menyatakan secara tegas bahwa:

² Di sini masyarakat hukum adat digunakan sebagai padanan dari '*indigenous peoples*'.

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

(Isu lingkungan paling baik diurus dengan melibatkan semua warga yang berkepentingan, menurut tingkatan yang relevan. Pada tingkat nasional, setiap orang perlu memiliki akses yang cukup ke informasi tentang lingkungan yang ditangani oleh otoritas-otoritas publik, termasuk informasi tentang bahan-bahan dan kegiatan yang berbahaya di tengah masyarakat, dan peluang untuk berpartisipasi di dalam proses pembuatan keputusan. Negara-negara harus memfasilitasi dan mendorong kesadaran dan partisipasi publik dengan membuat penyediaan informasi tersebar secara luas. Akses yang efektif ke rangkaian kegiatan pemerintahan dan urusan peradilan, termasuk penanganan dan pemulihan, mesti disediakan. *Terjemahan bebas penulis*).

Partisipasi masyarakat luas, masyarakat hukum adat dan perempuan ditegaskan dalam Agenda 21 sebagai prasyarat penting untuk mendorong dan memajukan pembangunan berkelanjutan. Dua puluh tahun sebelumnya, dalam Deklarasi Stockholm, ditegaskan bahwa “mempertahankan dan memperbaiki lingkungan bagi generasi sekarang dan mendatang sudah merupakan sebuah tujuan yang harus dicapai bersama-sama dan selaras dengan tujuan dasar menciptakan perdamaian dan pembangunan sosial ekonomi seluruh dunia”. Dan bahwa untuk mencapai tujuan dalam aspek lingkungan tersebut membutuhkan,

“...the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future”

(...kesediaan warga dan masyarakat dan perusahaan dan lembaga-lembaga pada berbagai level, menerima tanggung jawab, saling berbagi peran di antara semua mereka secara setara dalam upaya bersama. Orang per orang dari semua kelompok masyarakat, jenis profesi dan pekerjaan dan juga semua organisasi dari berbagai bidang, baik oleh nilai-nilai maupun oleh tindakan-tindakan mereka, akan turut membentuk masa depan lingkungan dunia. *Terjemahan bebas penulis*)

Pernyataan ini dapat ditafsir sebagai mengandung makna partisipasi. Tafsir demikian dapat dibenarkan mengingat bahwa Prinsip 1 dari 26 prinsip dalam Deklarasi Stockholm menegaskan hak asasi manusia (HAM). Berbagi peran antara berbagai kelompok kepentingan dan warga serta masyarakat dalam sebuah upaya bersama mengandung makna partisipasi

berbagai kelompok kepentingan tersebut, dan bahwa partisipasi dapat berupa keterlibatan dalam memberikan kontribusi berupa nilai-nilai maupun tindakan. Dalam perspektif HAM, arti dari ‘masa depan dunia’ dalam pernyataan ini adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, baik bagi generasi di masa sekarang maupun generasi mendatang, sebagaimana ditegaskan dalam konsep pembangunan berkelanjutan.

Partisipasi masyarakat hukum adat dalam isu pembangunan berkelanjutan sudah ditegaskan sejak 1992. Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan menegaskan dalam Prinsip 22 bahwa masyarakat hukum adat mempunyai peran penting pengelolaan lingkungan dan pembangunan mengingat pengetahuan dan praktek-praktek tradisional mereka, sehingga negara harus membuka ruang untuk partisipasi mereka secara penuh dan efektif dan mengakui identitas mereka. Demikian pula dalam COP CBD partisipasi dan isu masyarakat hukum adat sejak awal sudah menjadi perhatian³.

Perubahan iklim adalah isu yang berkembang pesat dalam hukum internasional sejak berakhirnya Perang Dunia II. Menurut sebuah kajian, terdapat paling tidak 350 perjanjian internasional yang sedang berlaku sekarang ini dan potensial masih terus bertambah (Battaglini dan Harstad, 2014). Fondasi utama perkembangan hukum internasional tentang perubahan iklim adalah Kerangka Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) dan Protokol Kyoto (Lankford, Darrow, Rajamani, 2011: 21). Keduanya merupakan rujukan utama dalam upaya membangun kesepakatan antara negara-negara pihak UNFCCC tentang kewajiban dan tanggung jawab dalam mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim.

Di dalam konsideran UNFCCC, partisipasi negara-negara pihak ditegaskan sebagai prasyarat untuk keberhasilan penanganan iklim global. Sementara partisipasi lebih luas untuk memajukan kesadaran umum tentang perubahan iklim melalui pendidikan dan pelatihan ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 1 huruf i. Lebih lanjut Pasal 6 huruf a (iii) Konvensi ini menegaskan bahwa dalam rangka melaksanakan komitmen mereka, negara-negara pihak mempromosikan dan memfasilitasi pada tingkat nasional, regional dan sub-regional, sejalan dengan peraturan perundangan nasional, dan sesuai dengan kapasitas masing-masing, kesadaran publik luas dalam menangani perubahan iklim dan dampak-dampaknya dan mengembangkan langkah tanggapan yang memadai.

Protokol Kyoto mengatur partisipasi publik dalam Mekanisme Pembangunan Bersih (Clean Development Mechanism, CDM). Pasal 12 Protoko menegaskan bahwa partisipasi dalam CDM, termasuk kegiatan yang disebutkan dalam Paragraf 3⁴ dan dalam perolehan reduksi

³ Laporan semua COP CBD dapat dilihat di <https://www.cbd.int/doc/?meeting=cop-01>

⁴ Pasal 12 Paragraf 3 a: Negara-negara yang tidak termasuk dalam Annex 1 akan memperoleh manfaat dari kegiatan-kegiatan proyek yang menghasilkan reduksi emisi terakreditasi melalui sertifikat

emisi yang terakreditasi dengan sertifikat, dapat melibatkan badan-badan publik maupun privat, dan tunduk pada pedoman yang disediakan oleh badan eksekutif CDM. CDM adalah satu-satunya mekanisme di bawah Protokol Kyoto yang dapat dilakukan antara negara maju dan negara berkembang, sedangkan dua mekanisme lainnya hanya untuk negara maju (Murdiyarto, 2003: 9).

Sejarah panjang Protokol Kyoto menunjukkan dengan jelas betapa pentingnya partisipasi semua pihak (*stakeholders*) dalam proses perundingan yang diwarnai oleh transparansi dalam seluruh proses negosiasi dan konsultasi, hal mana membuktikan bahwa isu lingkungan hidup bukan hanya tanggung jawab pemerintah (Kerf dalam Murdiyarto, 2003: xiv). Meratifikasi Protokol ini berarti pemerintah dan masyarakat mempersiapkan kelembagaan yang terkait dengan dengan Protokol Kyoto melalui proye-proyek CDM. Indonesia telah meratifikasi Protokol Kyoto melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2004, sehingga Indonesia mengemban tanggung jawab melaksanakan pembangunan bersih. Hal paling menarik dari CDM adalah kedua tujuannya, yaitu: (i) membantu negara berkembang untuk mencapai pembangunan berkelanjutan; dan (ii) membantu negara-negara industri untuk mengurangi biaya-biaya penurunan emisi gas rumah kaca, GRK (Schneider, 2007).

Partisipasi para pihak dalam rangka perubahan iklim juga dapat dilihat dalam penyelenggaraan Konferensi Para Pihak terhadap UNFCCC atau COP (*Conference of the Parties*), yang sejauh ini telah berlangsung sejak 1995. Partisipasi yang luas terlihat dari keterlibatan berbagai kelompok kepentingan termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perwakilan masyarakat hukum adat. Meskipun partisipasi LSM telah berlangsung sejak adanya COP, namun partisipasi masyarakat hukum adat melalui perwakilannya baru mulai intensif sejak COP-7 tahun 2001⁵ dan terus berlangsung sampai COP-21 di Paris, Desember 2015 dan COP-22 di Marrakesh, Maroko, Nopember 2016.

1.2 Perkembangan wacana partisipasi dalam pembangunan nasional

Kesadaran akan dampak pembangunan yang menekankan pertumbuhan telah menjadi perhatian kalangan pemerintah dan masyarakat luas sejak era Orde Baru. Bobot permasalahan sudah begitu luas sehingga membutuhkan keterlibatan langsung para kepala pemerintahan negara-negara di seluruh dunia (Salim, 2010: 278). Komitmen para kepala pemerintahan negara-negara telah dituangkan dalam KTT Pembangunan Sosial, Maret 1995 di Kopenhagen, yang melahirkan Program Aksi Pembangunan Sosial. Secara khusus Program Aksi ini menekankan pentingnya keterlibatan atau partisipasi organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat mulai dari tahapan perencanaan, perumusan kebijakan, pelaksanaan sampai ke monitoring dan pengawasan pembangunan (Salim, 2010: 282).

⁵ Partisipasi masyarakat hukum adat (indigenous peoples) disebutkan dalam Laporan COP-7, 2001. Laporan COP sebelumnya tidak mencantumkan partisipasi masyarakat hukum adat. Lihat Laporan COP-7, FCCC/CP/2001/13, 21 January 2002

Langkah selanjutnya adalah upaya di tingkat domestik oleh masing-masing kepala pemerintahan. Indonesia pun tidak terlepas dari tanggung jawab menjalankan upaya di dalam negerinya.

Permasalahan pembangunan yang berdampak pada degradasi lingkungan di Indonesia disebabkan oleh kegagalan menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Kegagalan ini bersumber pada kegagalan pasar, kegagalan institusi dan kegagalan keadilan (Salim dalam Resosudarmo dan Colfer, 2003:488-490). Oleh karena itu dibutuhkan tiga langkah kebijakan, satu di antaranya berkenaan dengan pembangunan sumberdaya manusia (Salim, dalam Yayasan SPES, 1992: 5), agar mampu menanggapi dengan tepat dan cerdas dampak-dampak perubahan iklim dengan mendorong pemajuan pembangunan berkelanjutan. Salah satu prasyarat bagi terlaksananya pembangunan berkelanjutan adalah tersedianya sistem politik yang memberi ruang untuk partisipasi yang luas dari masyarakat (McChesney, 1991). Di samping itu pemerintah Indonesia perlu terlibat secara langsung dalam mendorong langkah-langkah tepat untuk menjawab tantangan perubahan iklim, baik oleh pemerintah sendiri, agen-agen pembangunan, para pakar dan akademisi serta masyarakat sipil.

Indonesia telah berpartisipasi dalam isu perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan sejak dini. Dimulai dengan keikutsertaan Indonesia dalam Konferensi Stockholm, kemudian berlanjut dengan terlibat dalam KTT Bumi, Indonesia juga meratifikasi Konvensi-Konvensi dan perjanjian-perjanjian penting dari rangkaian pertemuan internasional tentang iklim, manusia dan pembangunan berkelanjutan. Beberapa di antara yang terpenting terkait isu perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan adalah UNFCCC⁶, Protokol Kyoto⁷ dan Konvensi Keanekaragaman Hayati, serta Agenda 21. Indonesia, melalui perwakilannya Emil Salim⁸, juga terlibat dalam perumusan Brundtland Report, "Our Common Future", yang mengkaji dampak pembangunan dan merekomendasikan sejumlah langkah mendasar untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.

Indonesia juga aktif ikut serta dalam rangkaian pertemuan para pihak UNFCCC, yang menjadi ruang negosiasi dan konsultasi tentang berbagai tanggung jawab dalam penanganan perubahan iklim. Keikutsertaan Indonesia terkini adalah dalam COP-21 di Paris, Desember 2015 dan COP-22 di Marrakesh, Maroko. COP-21 menjadi penting karena menjadi momentum di mana Presiden Joko Widodo menyatakan komitmen Indonesia untuk menurunkan emisi Gas Rumah Kaca (GRK) pada tahun 2030 sebesar 29% dengan upaya sendiri, dan sebesar 41% dengan bantuan dan kerjasama internasional diukur dari proyeksi *Business as Usual* (BAU). Komitmen ini hanya berbeda dengan komitmen pemerintahan

⁶ Indonesia meratifikasi UNFCCC melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 1994

⁷ Indonesia meratifikasi Protokol Kyoto dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004

⁸ United Nations General Assembly, A/42/427, 4 Agustus 1987

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam hal target dengan upaya sendiri dan tahun target, yaitu sebesar 26% pada 2020. Sedangkan target 41% dengan bantuan luar negeri masih tetap sama namun target waktunya adalah 2030.

Partisipasi adalah salah satu pendekatan sekaligus prinsip yang menjadi perhatian para pihak sejak isu perubahan iklim menguat di Indonesia, khususnya dalam era Reformasi. Pokok persoalan yang banyak dibahas antara lain, dan mungkin yang terutama, adalah persoalan hak dan partisipasi masyarakat di dalam upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim. Salah satu langkah penanganan perubahan iklim yang sangat mendominasi ruang publik dalam era pemerintahan SBY di mana isu hak dan partisipasi masyarakat sangat mengemuka adalah Penurunan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi (REDD). Dekade kedua 2000an diwarnai oleh upaya-upaya mendorong langkah konkret menanggapi perubahan iklim. Hal ini ditandai dengan lahirnya sejumlah peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah, kementerian dan lembaga tentang mitigasi perubahan iklim.

Tak ketinggalan, LSM pun berperan sangat signifikan dalam mendorong pemajuan partisipasi masyarakat dalam sektor kebijakan, program, dan proyek pembangunan yang bersinggungan dengan hak atas pembangunan dan perubahan iklim. Sebuah slogan yang populer di kalangan LSM adalah ‘No Rights No REDD’, yang menegaskan bahwa tidak akan ada kesuksesan dalam pelaksanaan program-program REDD bila hak masyarakat tidak diakui.

Terkait dengan hak dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sebuah konsep yang banyak dipromosikan adalah hak masyarakat untuk mendapatkan informasi, mengorganisir diri, mengkaji dan mendapatkan nasehat dari pihak lain, serta membuat keputusan tentang sebuah proyek pembangunan; konsep yang populer dikenal sebagai *free, prior, informed consent* (FPIC)⁹.

Akan tetapi benih pendekatan partisipatoris dalam pembangunan sesungguhnya telah lama bersemi sejak era Orde Baru bahkan sebelumnya, dan bukan baru disemai dalam era Reformasi. Pembangunan di Indonesia era Orde Baru sangat kuat berpegang pada pertumbuhan (*growth*) dan pendekatan dari atas (*top-down*) yang mengakibatkan tersingkirnya masyarakat dari tanah mereka (Baswir, 2002). Penyingkiran tersebut dapat dicermati dalam beberapa dinamika politik kebijakan masa itu. Semangat pengakuan hak masyarakat yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 sudah masuk ‘peti es’ sejak dini sebelum semangat tersebut diimplementasikan. Tiga paket undang-undang pada awal era Orde Baru, yaitu UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, beserta dengan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan mengubah haluan politik hukum agraria Indonesia (Warman dkk., 2012: 92).

⁹ Penulis secara aktif mempromosikan FPIC sejak 2005 sampai 2015 untuk berbagai kalangan, termasuk pemerintah, LSM, korporasi, dan masyarakat adat serta komunitas perdesaan.

Sejak itu kritik atas model pembangunan yang mengabaikan partisipasi rakyat sudah mengemuka.

Kritik atas orientasi dan pendekatan pembangunan inilah yang melatari lahirnya pendekatan partisipatoris. Kritik tersebut terutama menyangkut nasib masyarakat perdesaan dan pesisir yang tersingkir oleh program pembangunan. Hal tersebut juga tercermin dalam pendekatan-pendekatan dalam penelitian yang menempatkan masyarakat sebagai objek penelitian. Muncul wacana tandingan pendekatan pembangunan dari bawah (*bottom-up*)¹⁰. Konsep pembangunan yang berpusat pada penguatan masyarakat kecil, dengan pendekatan dari bawah, secara metodologis berbentuk *rural rapid assessment (RRA)*, *participatory rural appraisal (PRA)* yang sangat marak dipraktekkan dalam advokasi LSM di Indonesia para era 1990-an sampai awal 2000an. Sejak 1992-2000 Konsorsium Pengembangan Masyarakat Nusa Tenggara (KPMNT) bekerja sama dengan Studio Driya Media Bandung dan World Neighbours mengembangkan metode PRA untuk daur program Comdev¹¹. Studi *in-depth* yang dilakukan oleh Konsorsium yang sama di Nusa Tenggara Timur pada 1994-95 menggunakan PRA dan RRA untuk merekam kehidupan sosio-kultural masyarakat adat¹². Dalam rentang sepuluh tahun metode dan pendekatan ini terus dipraktekkan dalam dunia advokasi LSM Indonesia. Pada 2003 LSM Ulayat di Bengkulu menggunakan PRA untuk membangun model pengelolaan sumber daya alam Pulau Enggano untuk memperkuat hak-hak masyarakat adat¹³.

Penerapan metode dan pendekatan partisipatif kemudian meluas dalam advokasi tentang hak-hak masyarakat adat atas tanah dan wilayah adat seiring dengan bangkitnya gerakan *indigenous peoples* di tingkat internasional. Pemetaan partisipatif adalah medan baru penerapan PRA/RRA dalam kaitan dengan hak-hak masyarakat adat. Pada awal 1990-an World Wide Fund for Nature (WWF)¹⁴ sudah memetakan wilayah adat suku dan marga masyarakat adat di seputar Taman Nasional Wasur di Merauke¹⁵. Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, dibentuk 1996, adalah LSM yang memusatkan perhatian pada pemetaan wilayah

¹⁰ Panduan Pengambilan Data dengan Metode Rapid Rural Appraisal (RRA) dan Participatory Rural Appraisal (PRA), Vol. 2, 2006: 3-5

¹¹ Kerjasama ini menghasilkan buku Berbuat Bersama Berperan Setara (1996) dan Modul Pelatihan PRA (2000).

¹² Rekaman proses temu refleksi studi in-depth: Ketahanan & Kerentanan Masyarakat Adat di Nusa Tenggara Timur, 1995.

¹³ Laporan Kegiatan Participatory Rural Appraisal, Ulayat, 2003.

¹⁴ Sebelumnya dikenal dengan World Wildlife Fund

¹⁵ Penulis pernah melihat laporan hasil pemetaan partisipatif ini di Kantor WWF-Indonesia Merauke pada 2011, tetapi tidak mendapat akses untuk menduplikasinya.

masyarakat adat dan komunitas lokal. Pendekatan partisipatif juga diterapkan dalam metode-metode penyelesaian konflik tenurial.

Salah satu metode yang juga populer di kalangan LSM adalah *Rapid Land Tenure Assessment* (RaTA) yang diperkenalkan oleh para peneliti World Agroforestry Centre, Bogor pada penghujung dekade pertama 2000an untuk mengkaji sistem tenurial berbagai pihak yang terlibat dalam situasi benturan klaim hak dalam suatu konflik lahan, dengan kuasa yang bervariasi turut terlibat di dalamnya (Galudra dkk, 2010: 11).

Dalam konteks kemiskinan, metode PRA juga dikembangkan untuk mengkaji kondisi kemiskinan sebuah desa sebelum dilakukan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Salah satu metode yang diadopsi oleh Mitra Samya di Nusa Tenggara Barat (NTB) bersama program Access adalah Community Led Approach yang dikembangkan menjadi Community Led Action Participatory Process (CLAPP). Pendekatan ini bersumber pada konsep *community-led development* yang argumen utamanya dalam menjawab persoalan pembangunan adalah bahwa perubahan situasi kehidupan masyarakat yang kurang beruntung dan ketidakadilan tidak dapat diselesaikan oleh pendekatan *top-down*, melainkan harus disertai dengan upaya yang dimotori oleh masyarakat sendiri, dan oleh karena itu ruang untuk partisipasi penuh dan efektif bagi masyarakat perlu dibuka (Dailly dan Barr, 2008: 5). Dalam dunia penelitian, kita mengenal konsep *action research* atau riset aksi yang menekankan partisipasi penuh masyarakat sebagai subjek pelaku penelitian, sebuah pendekatan yang juga marak di Indonesia sampai hari ini.

Pendekatan-pendekatan partisipatif di Indonesia bukan hanya diadopsi oleh kaum akademisi dan LSM, tetapi juga oleh pemerintah sejak era Orde Baru sampai saat ini. PRA diadopsi secara nasional, dalam kerjasama antara pemerintah dan Yayasan Agro Ekonomika (YAE) Bogor untuk kegiatan Penelitian Data Dasar Desa Tertinggal Parah (PD2DTP), bagian dari program Inpres Desa Tertinggal (IDT). PRA juga diadopsi oleh Departemen Dalam Negeri bersama GTZ Jerman untuk Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan yang merupakan program dengan dukungan Bank Dunia, menggunakan PRA dalam memetakan potensi desa (Sumarto, 2003: 88-89).

I.3. Problem dan tantangan pembangunan terkait partisipasi

Upaya mendorong partisipasi masyarakat secara penuh dan efektif dalam pembangunan, terutama di kawasan perdesaan dan di kalangan kelompok-kelompok rentan, berkaitan dengan beberapa persoalan: Kebijakan pemerintah, kelembagaan atau institusi, komitmen agen-agen pembangunan terutama korporasi-korporasi bisnis, dan kapasitas masyarakat. Secara teknis ada beberapa masalah instrumental yang juga perlu dibenahi seperti akses ke informasi publik, perbedaan konsepsi tentang partisipasi dan keterbukaan informasi, serta pendekatan berbasis proyek.

Kritik organisasi masyarakat sipil terhadap kebijakan pemerintah terkait partisipasi adalah bahwa kebijakan tersebut menutup ruang partisipasi masyarakat. Salah satu contoh adalah kritik terhadap Peraturan Menteri Kehutanan P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan, yang menutup ruang partisipasi masyarakat adat baik secara hukum maupun finansial¹⁶. Kebijakan di sektor kehutanan juga menjadi tantangan tersendiri. Banyak aktivis dapat mengingat dengan baik tentang mekanisme penetapan kawasan hutan yang selama beberapa dekade menjadi fokus protes masyarakat adat dan komunitas lokal yang berdiam di dalam dan sekitar kawasan hutan. Kisah-kisah tentang penancapan patok tanda batas kawasan yang dilakukan tanpa pemberitahuan sama sekali kepada warga kampung adalah cerita yang biasa terdengar dari satu pertemuan ke pertemuan kampung berikutnya¹⁷.

Tidak adanya kebijakan yang secara jelas dan rinci mengatur partisipasi masyarakat sebagai sebuah elemen pengelolaan yang baik merupakan persoalan yang paling mendesak untuk segera dijawab. Berbagai batasan tentang partisipasi sebagai proses belaka, atau bahkan hanya menempatkan partisipasi dalam pengertian sekedar memberikan pendapat secara tertulis, seperti dalam UU No. 30/2007 tentang Energi, tidak akan membawa kepada pemahaman akan partisipasi secara substansial maupun prosedural. Pemisahan kedua aspek partisipasi ini akan berakibat pada gagalnya pelaksanaan partisipasi sebagai hak secara penuh dan efektif dalam pembangunan, termasuk dalam penanganan perubahan iklim.

Partisipasi sebagai hak menghendaki adanya pengakuan, penghormatan dan perlindungan oleh negara. Konsekuensinya, proses pelaksanaan hak tersebut harus mencakup seluruh tahapan sampai aspirasi masyarakat benar-benar terwujud dalam kebijakan maupun pelaksanaan pembangunan di lapangan. Hal pertama yang perlu dilakukan adalah melembagakan partisipasi sebagai hak.

Persoalan kelembagaan dalam kaitan dengan partisipasi berkaitan dengan nilai-nilai, peraturan dan struktur kelembagaan yang mengatur tentang mekanisme partisipasi. Dalam banyak pertemuan¹⁸, peserta yang mewakili masyarakat dalam sebuah pertemuan dapat berangkat sendiri tanpa diketahui oleh warga kampungnya. Ketentuan tentang hak dan kewajiban warga terhadap kampungnya ketika mengikuti sebuah pertemuan para pihak pada umumnya tidak tergambar secara nyata dalam peraturan adat setempat. Demikian pula tentang siapa dan atas pertimbangan apa seseorang boleh menjadi perwakilan dari sebuah komunitas adat tidaklah cukup jelas apalagi mengikat. Ini berbeda bila seorang aparat desa menghadiri pertemuan atas nama desa atau mewakili kepala desanya. Atau seseorang yang

¹⁶ <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/perkembangan-perubahan-iklim-di-indonesia>

¹⁷ Pengalaman pribadi penulis dalam memfasilitasi pertemuan kampung di Kalimantan Tengah, Flores, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Papua, serta sejumlah kampung di Riau dan Jambi.

¹⁸ Pertemuan yang disebut di sini adalah yang dialami penulis dalam memfasilitasi sejumlah pelatihan FPIC sejak 2007 – 2013.

mewakili perusahaan namun menolak untuk terlibat dalam membuat kesepakatan tentang bentuk partisipasi para pihak dalam pertemuan tersebut dengan alasan bukan kewenangannya¹⁹. Kelembagaan tradisional yang sangat kuat unsur partisipasinya adalah gotong royong, namun perkembangan jaman dan pembangunan yang berwatak individualistik telah lama menggoyahkan, bahkan di banyak tempat telah membubarkan kelembagaan gotong royong.

Komitmen agen-agen pembangunan untuk mendorong partisipasi masyarakat untuk secara penuh dan efektif terlibat dalam kerjasama sebuah proyek pembangunan dalam kaitan dengan perubahan iklim juga dapat dipertanyakan dan merupakan tantangan yang serius. Beberapa kelompok korporasi besar dalam beberapa tahun belakangan ini menyatakan komitmen mereka untuk menjalankan usaha dengan cara ramah lingkungan dan sosial. Namun dalam praktek masih ada kesenjangan antara komitmen di level pengambil kebijakan perusahaan dan fakta operasional perusahaan oleh manajemen di tingkat operasional²⁰.

Terkait dengan kapasitas masyarakat, prinsip partisipasi menghadapi persoalan tersendiri. Dalam uraian tentang realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam, sejumlah penulis menyatakan bahwa masyarakat belum memiliki cukup ruang dan kemampuan untuk menyuarkan sendiri aspirasi mereka secara langsung berhadapan dengan pemerintah (Wiratraman, dkk. dalam Arizona, ed., 2010: 88). Keterlibatan masyarakat dalam berbagai lokakarya dan pertemuan baik di daerah maupun nasional pada umumnya menjadi pendengar dan pengamat yang cermat. Kecermatan tersebut terbukti dari keluhan mereka tentang banyak istilah dan konsep yang mereka tidak paham, atau dari pertanyaan mereka yang menunjukkan mereka sungguh paham persoalan yang sedang dibicarakan, atau memprotes pernyataan dari orang lain yang dengan argumen yang baik²¹. Dalam banyak pertemuan dan lokakarya tentang REDD maupun REDD+, masyarakat bertanya tentang hak mereka, namun pada saat yang sama mereka juga tidak cukup paham apa itu karbon dan gas-gas rumah kaca. Wacana dan bangunan konsep mitigasi perubahan iklim yang sangat teknis, misalnya perhitungan potensi karbon dalam satu areal berhutan, sungguh merupakan persoalan yang tidak semua masyarakat peserta pertemuan memahaminya dengan baik. Partisipasi mereka, dengan demikian, hanya terjadi sampai tahap ‘penuh’ tapi tidak ‘efektif’. Karena mereka dapat mengikuti seluruh agenda pertemuan, mengungkapkan persoalan-persoalan di tingkat kampung mereka, tapi tidak cukup efektif

¹⁹ Dalam banyak interaksi dengan komunitas adat, penulis mengalami bagaimana warga komunitas tersebut mempertanyakan mengapa si A menghadiri pertemuan atas nama komunitas tanpa sepengetahuan mereka.

²⁰ Lihat misalnya <http://www.forestpeoples.org/id/topics/palm-oil-rspo/news/2015/05/ekspansi-perusahaan-minyak-sawit-terbesar-indonesia-dihentikan> dan Eyes on the Forest dalam [http://www.eyesontheforest.or.id/attach/Laporan%20Investigatif%20EoF%20\(Nov2014\)%20PT%20RAPP%20Pulau%20Padang.pdf](http://www.eyesontheforest.or.id/attach/Laporan%20Investigatif%20EoF%20(Nov2014)%20PT%20RAPP%20Pulau%20Padang.pdf)

²¹ Pengalaman pribadi penulis sebagai fasilitator dalam berbagai pertemuan multipihak dalam isu kehutanan dan perubahan iklim

dalam hal mengintegrasikan kepentingan dan problem mereka ke dalam wacana yang diperbincangkan sampai ke tingkat teknis.

Informasi, sebagai dasar untuk membuka ruang partisipasi yang penuh dan efektif, tidak disampaikan secara substansial melainkan lebih sering secara instrumental saja. Distribusi dokumen yang tidak disertai dengan diskusi bersama masyarakat, serta tidak adanya upaya memastikan dokumen tersebut diterima sebanyak mungkin warga, sering berujung pada kehadiran perwakilan masyarakat yang tidak tahu untuk apa dia hadir dalam sebuah pertemuan, dan apa yang dapat diperjuangkannya untuk memastikan hak-hak komunitasnya.

I.4. Tujuan Riset

Riset ini bertujuan: (i) memberikan gambaran tentang kebijakan pemerintah terkait partisipasi masyarakat; (ii) membuat perbandingan kebijakan tentang partisipasi dalam masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyon dan Joko Widodo dalam rangka memajukan prinsip partisipasi dalam pembangunan.

Gambaran tersebut diarahkan untuk: (iii) menjawab pertanyaan tentang apakah pemerintah memenuhi komitmennya yang tertuang dalam perjanjian dan hukum internasional di mana Indonesia menjadi pihak.

I.5. Metodologi riset

Riset ini bersifat deskriptif komparatif dan dilakukan dengan metode *desk-review* atas dokumen terkait. Akan ada uraian yang bersifat analitis yang dilakukan berdasarkan konsep teoretis tentang partisipasi.

Kajian dokumen mencakup perkembangan wacana partisipasi dalam peraturan perundangan dan kebijakan Negara serta dalam gerakan sosial di Indonesia, terutama menyangkut pandangan pemerintah tentang pendekatan dan model pembangunan dan menyangkut kritik atas pendekatan pembangunan. Penggalan tersebut bertujuan menyajikan secara singkat perkembangan wacana partisipasi dalam kaitan dengan kebijakan pemerintah tentang peran masyarakat dalam pembangunan dan bagaimana pihak-pihak di luar pemerintah memandang kebijakan tersebut.

Langkah utama dalam penggalan sikap dan pandangan pemerintah adalah dengan memeriksa dokumen peraturan perundangan dan peraturan kebijakan untuk mengidentifikasi ada tidaknya wacana partisipasi yang diangkat sebagai norma dalam peraturan perundangan tersebut.

Langkah-langkah dalam riset ini lebih menyerupai metode analisis normatif hukum. Bahan kajian utama adalah dokumen-dokumen peraturan perundangan dan kebijakan serta sejumlah teori dan pandangan filosofis tentang partisipasi. Dalam analisis normatif terhadap peraturan

perundangan yang mengatur tentang partisipasi, penulis juga menggunakan tafsir makna atas teks, yaitu bunyi pasal dan ayat yang mengatur tentang materi terkait.

Dengan demikian metode penelitian ini merupakan gabungan antara analisis normatif atas teks dan metode komparatif. Oleh karena itu kajian ini tidak melihat kepada praktek dari norma (yaitu tentang partisipasi masyarakat), karena bukan merupakan penelitian empirik.

Metode komparatif merujuk pada perbandingan kebijakan dari kedua rejim pemerintahan tentang partisipasi masyarakat di dalam peraturan perundangan dan peraturan kebijakan, yang berkaitan secara dekat dengan isu perubahan iklim. Perbandingan yang dilakukan dalam kajian ini dilakukan atas apa yang tertulis (*law in the books*) dalam peraturan perundangan dan bukan pada apa yang terjadi di lapangan (*law in action*). Ini merupakan konsekuensi dari analisis teks.

Pembatasan

Pemeriksaan tentang aspek partisipasi dalam sistem hukum sebetulnya hanya salah satu bentuk pemikiran saja di dalam pemikiran tentang hukum. Konteks yang luas dari 'hukum' berimplikasi pada sejumlah perspektif untuk memeriksa aspek partisipasi: legitimasi dan kepatuhan, konsep negara hukum, konsep keadilan, dan hak warga. Tulisan ini membatasi diri pada perspektif sistem hukum dan menggunakan prinsip bahwa partisipasi adalah hak.

Sebagai sebuah sistem, kajian hukum yang ada sekarang dipengaruhi oleh dua tradisi besar: Common law dan Civil law. Sedangkan dari segi struktur hukum dapat dicermati berdasarkan isi (*content*), struktur dan budaya (*culture*). Kajian tentang partisipasi di sini tidak memasuki wilayah struktur hukum secara lengkap, melainkan terbatas pada isi hukum sebagaimana yang termaktub dalam norma-norma peraturan perundangan dan kebijakan.

I.6. Ruang lingkup riset

Riset ini menyoroti kebijakan pemerintah tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan berbasis sumberdaya alam, khususnya, tapi tidak terbatas pada, tanah dan hutan. Hal ini dipilih sebagai konsekuensi dari relevansi lahan dan hutan dengan isu perubahan iklim. Bahwa cakupan tidak terbatas pada tanah dan hutan dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa ada sejumlah peraturan perundangan yang tidak berkaitan langsung dengan tanah dan hutan tetapi mengandung pengaturan tentang partisipasi masyarakat, misalnya peraturan perundangan tentang desa dan pemerintahan daerah, atau peraturan tentang wilayah pesisir dan peraturan tentang sumber daya air. Sejumlah peraturan perundangan juga akan dilihat untuk menjadi pedoman dalam menilai peraturan dan kebijakan tentang partisipasi. Peraturan perundangan yang dimaksud mencakup:

- Undang-Undang,
- Peraturan Pemerintah,

- Peraturan Presiden, dan
- Peraturan Menteri.

Partisipasi akan dilihat dalam beberapa level: partisipasi masyarakat pada tingkat proyek, perumusan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan tentang pembangunan.

Untuk itu kajian ini perlu menelusuri sejumlah pemikiran tentang partisipasi yang berkembang seiring menguatnya kritik atas model pembangunan yang melulu menekankan pada pertumbuhan ekonomi.

I. 7 Sistematika tulisan

Naskah ini terdiri dari lima bagian. Pada bagian pertama Pendahuluan diuraikan latar belakang masalah, perkembangan promosi partisipasi di dunia internasional, perkembangan wacana partisipasi dalam isu perubahan iklim dan pembangunan berkelanjutan, perkembangan wacana partisipasi dalam pembangunan nasional, problem dan tantangan terkait partisipasi. Tujuan riset, metodologi, dan ruang lingkup riset juga termasuk dalam Pendahuluan. Bagian kedua menguraikan konsep partisipasi yang dimulai dengan sedikit latar paradigmatis diikuti dengan definisi, fungsi dan tujuan, bentuk serta tipologi partisipasi.

Bagian ketiga menggambarkan peraturan perundangan dan kebijakan terkait partisipasi dalam isu perubahan iklim di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Bagian keempat membahas norma-norma yang terkandung di dalam daftar peraturan perundangan dan kebijakan yang ada dalam Bagian ketiga. Di sini sedikit diberikan uraian tentang prinsip analisis teks dan analisis komparatif, dilanjutkan dengan temuan riset.

Bagian kelima adalah refleksi atas temuan yang ditarik dari analisis/pembahasan atas temuan.

II. Konsep Partisipasi

II.1 Latar Paradigmatik

Istilah partisipasi mulai mengemuka dalam dunia politik di tingkat internasional pada penghujung dekade 1960-an (Pateman, 1976: 1). Keterlibatan publik luas untuk mengatasi dampak pembangunan dan mencari solusi atasnya, yang mendasari lahirnya prinsip pembangunan berkelanjutan sudah dimulai sejak itu. Dalam kajian sebuah kelompok pakar yang dikenal sebagai Club of Rome 1968, keterlibatan semua pihak adalah salah satu langkah paling penting, prasyarat sosial bahkan sangat ditekankan melebihi prasyarat teknis. Tujuannya agar terjadi transisi dari pembangunan yang berorientasi melulu pada pertumbuhan menuju pembangunan yang mengutamakan *global equilibrium* (Donella H. Meadows dkk, 1972: 23 – 29).

Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan lahir sebagai hasil pemikiran wacana pembangunan yang pernah berkembang di dunia, termasuk Indonesia. Oleh karena itu penting untuk mengetahui perkembangan paradigma pembangunan yang berkaitan dengan menguatnya wacana partisipasi. Moeljarto (1995) menjelaskan bahwa ada tiga model pembangunan yang ditempuh Indonesia. Pertama pembangunan yang berorientasi pertumbuhan, mengikuti konsep Rostow. Ukurannya adalah pertumbuhan pendapatan domestik bruto (PDB). Untuk itu jasa dan manufaktur, serta pengurangan porsi sektor pertanian hampir tak dihindarkan. Karena itu, proses pembangunan terpusat pada produksi sementara penghapusan kemiskinan, pengangguran dan ketidakadilan menduduki prioritas penanganan kedua. Lebih dari itu, penanganan ketiga masalah penting ini dipandang dapat dicapai hanya dengan mengharapkan terjadinya "*trickle-down effect*" (Muslim, 2007).

Model pertama menciptakan ketidakadilan dan kemiskinan justru karena nilai dan sistem dan metode-metode utamanya adalah eksploitasi dan manipulasi sumber daya alam secara masif untuk produksi barang dan jasa yang makin terstandardisasi, seraya terus menciptakan masyarakat yang semakin masif dalam konsumsi untuk menyerap barang dan jasa tersebut (Korten, 1987; dan Korten dalam Korten dan Klauss, 1984:299). Model pertama sangat menekankan kemajuan (*progress*), sementara sejumlah kritik telah menegaskan bahwa progres yang dimaksud tak lain mengandung pola mengasingkan berjuta-juta orang dari tanah pertanian mereka ke sektor produksi massal dalam industri barang dan jasa (Alvin Toffler dalam Korten dan Klauss, 1984: 22).

Model kedua adalah pembangunan yang berorientasi pemenuhan kebutuhan dasar, sebagai respon terhadap model pertama yang menciptakan banyak kemiskinan dan ketidakadilan. Teori ini bermula dari pandangan sejumlah pakar Amerika Latin pada awal dekade 1970-an kemudian secara formal disampaikan dalam ILO World Employment Conference, 1976. Model ini mengemukakan pertentangan yang jelas antara apa yang digambarkan dalam model pertama sebagai *universal and objective needs* dan *cultural-shaped needs*. Jenis

kebutuhan pertama mengandung arti kebutuhan fisiologis saja sementara yang kedua mengandung makna kebutuhan-kebutuhan yang tidak melulu fisik melainkan juga kebutuhan-kebutuhan yang dibentuk oleh budaya-budaya setempat. Yang pertama hanya mempertimbangkan urusan *survival* sementara yang belakangan menegaskan pentingnya keterlibatan pelaksana program dengan situasi lokalitas (Preston, 1976: 245 - 248). Segera model ini mendapat banyak dukungan dari para pakar, termasuk Mahbub Ulhaq dan Paul Streeten, yang mendorong promosi pembangunan yang memperhatikan pendidikan, nutrisi, lapangan kerja, kesehatan, dan sanitasi bagi kaum miskin. Tidak heran bahwa model ini kemudian melahirkan United Nations Development Program atau UNDP (Harris, 2000; Pieterse, 2010: 103). Program utama model ini adalah program bantuan bagi masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar dalam bidang kesehatan, pendidikan, air bersih, penerangan, transportasi energi /bahan bakar. Bentuknya biasanya subsidi jangka pendek dan jangka panjang. Namun kelemahan model ini adalah menimbulkan ketergantungan yang kronis di kalangan masyarakat miskin pada bantuan pemerintah.

Model ketiga adalah yang dikenal sebagai *people-centered development*, pembangunan yang berpusat pada manusia; meningkatkan kualitas manusia agar dapat memenuhi kebutuhan dan tujuan hidupnya. Karena siapa yang mengontrol tujuan akan mengontrol sumber daya dan mengarahkan proses menuju ke pemenuhan kebutuhannya, sebagaimana ditegaskan oleh Guy Gran (Korten dalam Korten dan Klauss, 1984: 300). Salah satu tokoh pendekatan ini adalah David C. Korten. Pendekatan baru ini menghendaki penguatan partisipasi masyarakat, terutama kelompok miskin dan rentan. Untuk itu diperlukan peran organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk menjembatani kesenjangan jarak komunikasi, kapasitas, dan pengetahuan, nilai dan metode-metode antara pemerintah dan lembaga-lembaga pembangunan besar dengan masyarakat. Organisasi seperti ini oleh Peter Berger disebut *mediating structure*, yang berperan meningkatkan partisipasi dan kapasitas masyarakat seraya menjembatani kesenjangan. Mereka berdiri di antara ruang-ruang privat masyarakat dan ruang-ruang publik (Berger dan Neuhaus dalam Korten dan Klauss, 1984: 251). Dalam *people-centered development* peran pemerintah adalah menyediakan *enabling conditions* agar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan mereka, karena masyarakatlah yang paling tahu apa yang mereka butuhkan (Korten dalam Korten dan Klauss, 1984: 302).

Salah satu konsep yang lahir dari paradigma model ketiga adalah konsep pemberdayaan masyarakat, yang pada era 1980an – 1990an banyak dikenal sebagai *community development*, Comdev. Dalam konsep ini partisipasi dikaitkan dengan metodologi dan pendekatan program pembangunan. Comdev atau pemberdayaan masyarakat adalah turunan dari paradigma pembangunan yang menempatkan masyarakat atau manusia sebagai pusat perhatian, dikenal sebagai *people-centered development*. Pandangan ini menegaskan perlunya memperkuat kapasitas institusional dan sosial masyarakat untuk lebih kuat dalam kontrol lokal, akuntabilitas, inisiatif, dan memenuhi kebutuhan dengan menyandarkan pada kemampuan diri sendiri (*self-reliance*). Masyarakat didorong untuk memobilisasi dan mengelola sumber

daya lokal mereka, dan pemerintah hanya perlu menyediakan hal-hal yang memungkinkan itu terjadi (Korten, 1987).

Prinsip etik dalam penelitian mulai berjalan seiring dengan pendekatan emik, yang menempatkan masyarakat sebagai subjek penelitian dan berhak atas informasi tentang apa dan kemana, sebuah penelitian diarahkan dan posisi mereka didalamnya. Pendekatan ini mengubah orientasi dan pendekatan pemberdayaan masyarakat dari ‘*supply side*’ ke ‘*demand side*’, dari sekedar menerima saja yang disuplai dari atas, menjadi penerima manfaat berdasarkan kebutuhan mereka, yang mereka ungkapkan sendiri (Clark, 1995). Secara teoretis dunia sedang mencari strategi pembangunan alternatif, dan salah satu tawaran dari pencarian tersebut adalah konsep pembangunan dari bawah dan *participatory development* yang menegaskan bahwa *social learning* mengajarkan kita bahwa unsur hakiki dalam pembangunan melibatkan pula komunitas lokal dan lembaga-lembaga tradisional (Soedjatmoko 1995: 189).

Secara metodologis, manifestasi pendekatan tersebut dalam program pembangunan membutuhkan keterlibatan segenap organisasi pedesaan dan membuka kesempatan bagi masyarakat desa untuk menjalankan otonomi (Soedjatmoko, 1995: 130). Pendekatan pembangunan yang mengutamakan partisipasi masyarakat luas diulas secara mendalam oleh Robert Chambers, yang dikenal dengan Participatory Rural Appraisal. Robert Chambers dalam bukunya memaparkan tentang metode dan pendekatan yang memungkinkan masyarakat secara bersama-sama menganalisis masalah kehidupan dalam rangka merumuskan perencanaan dan kebijakan secara nyata. Menurut Chambers, PRA adalah sekumpulan pendekatan dan metode yang mendorong masyarakat pedesaan dan atau pesisir untuk turut serta meningkatkan dan mengkaji pengetahuan mereka mengenai hidup dan keadaan mereka sendiri agar mereka dapat menyusun rencana dan tindakan pelaksanaannya (*PRA Participatory Rural Appraisal: Memahami Desa secara Partisipatif*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1996, hlm. 10). Pendekatan ini sangat marak dalam penghujung era 1990-an sampai 2000-an dalam advokasi LSM dan dalam program pembangunan pemerintah.

II.2 Definisi Partisipasi

Menurut Hukum HAM Internasional

Pasal 25 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik menegaskan soal partisipasi bahwa setiap orang memiliki hak untuk mengambil bagian dalam melaksanakan urusan-urusan publik (public affairs) tanpa ada pembatasan yang tidak masuk akal. Hak tersebut menyangkut hak untuk memilih dan dipilih dalam proses demokrasi elektoral, maupun hak untuk mendapatkan akses ke pelayanan publik di negaranya masing-masing. Dalam analisis hukum tentang Pasal 25 tersebut, Fox (2000: 15 - 16) menyatakan bahwa ‘tanpa ada pembatasan yang tidak masuk akal (*without unreasonable restrictions*)’ mengandung arti bahwa beberapa pembatasan terhadap partisipasi yang tidak didasarkan pada pengecualian-

pengecualian yang tidak diperbolehkan (*prohibited distinctions*) adalah tindakan yang dapat dimengerti (*reasonable*) dan karena itu boleh dilakukan (*permissible*).

Kovenan Hak Ekonomi Sosial Budaya menyatakan bahwa partisipasi dalam kehidupan budaya adalah hak setiap orang, namun tidak menyatakan secara eksplisit tentang larangan pembatasan terhadap pelaksanaan hak ini.

Meskipun kedua Kovenan ini menegaskan partisipasi sebagai hak, namun keduanya tidak mencantumkan definisi partisipasi sejara rigid. Demikian pula halnya terlihat dalam Deklarasi Stockholm, Deklarasi Rio dan Agenda 21, yang menegaskan pentingnya partisipasi masyarakat namun tidak mendefinisikan apa pengertian partisipasi yang dimaksud.

Di luar konteks hukum HAM internasional, beberapa lembaga keuangan international juga memberikan definisi partisipasi. Bahwa batasan tentang pengertian partisipasi telah menjadi hal yang penting dalam diskursus pembangunan global dapat dilihat dalam upaya Bank Dunia merumuskan makna partisipasi. Menurut Bank Dunia: *Participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them* (Partisipasi adalah sebuah proses lewat mana para pihak mempengaruhi dan berbagi peran mengendalikan sumber daya dan keputusan-keputusan dan inisiatif-inisiatif-inisiatif pembangunan yang mempengaruhi mereka. *Terjemahan bebas*) (The World Bank Participation Source Book, 1996: xi). Jelas sekali perbedaan konsepsi ini dengan penegasan dalam Kedua Kovenan di atas tentang partisipasi sebagai hak. Definisi Bank Dunia menganut paham bahwa partisipasi adalah sebuah proses. Serupa dengan itu, partisipasi menurut Bank Pembangunan Asia (ADB) adalah sebuah proses di mana para pihak dapat mempengaruhi dan bersama mengontrol inisiatif-inisiatif pembangunan, dan mengontrol keputusan-keputusan dan sumber daya yang mempengaruhi mereka (ADB. 1996). Definisi serupa juga diadopsi oleh Bank Pembangunan Afrika (African Development Bank) dengan menambahkan bahwa partisipasi sebagai proses menghendaki adanya langkah-langkah lanjutan sebagai konsekuensi dari definisinya, yaitu: identifikasi parapihak yang relevan, saling berbagi informasi antar parapihak, mendengarkan pandangan mereka, melibatkan mereka dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, berkontribusi dalam peningkatan kapasitas parapihak dan , terutama, memberdayakan para pihak untuk menginisiasi, mengelola dan mengontrol sendiri model pembangunan yang mereka kehendaki untuk diri mereka (*self-development*) (African Development Bank Operation, 2001: 2)

Menurut Peraturan Perundangan Nasional

Pentingnya partisipasi dalam pembangunan tercermin dalam peraturan perundangan yang memasukkan definisi partisipasi dalam norma-normanya. Undang-Undang 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi partisipasi masyarakat dalam Pasal 1 angka 41 sebagai: peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan

kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Partisipasi di sini diletakkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang 39/1999 tentang HAM tidak mencantumkan batasan partisipasi, meski jelas menegaskan partisipasi sebagai hak. Beberapa undang-undang sektoral seperti UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, serta Undang-Undang 39/2014 tentang Perkebunan dan UU Kehutanan No. 41/1999 tidak menegaskan partisipasi sebagai hak dan tidak mendefinisikan pengertian partisipasi. Undang-Undang Kehutanan juga tidak menggunakan istilah ‘partisipasi’ melainkan ‘peran serta’, demikian pula dengan UU Perkebunan.

Selain itu, ada sejumlah peraturan perundangan yang mendefinisikan partisipasi masyarakat, yang selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel Periksa 1.

Konsepsi Partisipasi Menurut Pandangan Para Ahli

Definisi

Partisipasi dapat berlangsung dalam ruang sosial, dalam proyek pembangunan, dan dalam proses-proses politik. Menurut John Gaventa, seluruh bentuk partisipasi merupakan perwujudan dari konsep kewargaan atau *citizenship* (Gaventa dan Valderrama, 1999). Partisipasi publik adalah partisipasi seluruh warga meliputi partisipasi dalam ketiga ruang tersebut di atas. Dalam konsep kewargaan (*citizenship*), partisipasi adalah hak warga.

The International Association for Public Participation mendefinisikan partisipasi sebagai *to involve those who are affected by a decision in the decision-making process*²² (melibatkan orang-orang yang terkena pengaruh kebijakan di dalam proses pengambilan keputusan).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia²³ partisipasi berarti perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Berpartisipasi berarti berperan serta atau ikut serta dalam suatu kegiatan. Menurut Oxford English Dictionary, partisipasi berarti ikut mengambil bagian (dengan orang-orang lain) dalam suatu kegiatan atau urusan. Menurut Richardson (1983)²⁴ definisi ini cukup jelas. Mengingat bahwa istilah partisipasi sangat banyak dan sering digunakan dalam pembicaraan sehari-hari, dalam media massa dan dalam berbagai wacana oleh berbagai pihak, makna hakiki dari partisipasi hampir hilang (Pateman, 1970: 1). Oleh karena itu penting kiranya menggali makna partisipasi secara lebih dalam dari sekedar makna leksikal tersebut di atas.

²² <http://www.iap2.org/> diakses pada 24 Agustus 2016

²³ <http://kbbi.web.id/partisipasi>, diakses Agustus 2016

²⁴ Richardson, A., London, 1983: “Participation (Concepts in Social Policy)”.

Dalam bukunya “Human Relation at Work”, Keith Davis merumuskan partisipasi sebagai *the mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him/her to contribute to group goals and share responsibilities in them* (Prabhakar, 2015).

Agarwal menyatakan bahwa dalam pengertian paling sempit, partisipasi berarti keanggotaan nominal, yaitu sekedar terdaftar sebagai peserta; dan dalam pengertian paling luas adalah sebuah proses interaksi dinamik di mana para pihak, termasuk yang kelompok paling tidak beruntung, memiliki suara dan pengaruh dalam pembuatan keputusan (Agarwal, 2001)

Tristan Claridge (2004) merangkum sejumlah definisi yang dikemukakan oleh para pemikir demokrasi sebagai berikut:

- Partisipasi adalah sebuah proses sosial di mana kelompok-kelompok masyarakat dengan kepentingan yang sama, yang berdiam di dalam sebuah area geografis yang sama secara aktif mengidentifikasi kebutuhan bersama mereka, mengambil keputusan dan menetapkan mekanisme untuk mencapai pemenuhan kebutuhan tersebut (Ndekha, Hansen et al, 2003; Chamala, 1995).
- Dalam partisipasi yang sejati, bahkan pada tingkatan tertinggi, pihak-pihak yang terlibat sama-sama memiliki kuasa dan kontrol (Chamala 1995)
- Keterlibatan penduduk setempat secara aktif dalam pembuatan keputusan tentang proyek-proyek pembangunan atau dalam pelaksanaan proyek tersebut di daerah mereka (White, 1981; Eyben dan Ladbury, 1995; dan Devas dan Grant, 2003)
- Partisipasi adalah sebuah proses di mana pihak-pihak dengan kepentingan yang *legitimate* atau absah terhadap sebuah proyek terlibat mempengaruhi keputusan-keputusan yang akan berdampak pada mereka (Eyben dan Ladbury 1995).
- Partisipasi warga atau publik adalah cara-cara di mana warga memberikan pengaruh dan memiliki kontrol atas keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka (Devas dan Grant 2003)
- Partisipasi adalah proses di mana para pihak mempengaruhi dan sama-sama mengontrol prioritas-prioritas yang ditetapkan, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya dan akses ke barang-barang dan layanan publik (Tikare, Youssef *et al* 2001)
- Partisipasi yang bermakna dari individu dan kelompok masyarakat dalam seluruh tahapan proses pembangunan mencakup menginisiasi sebuah tindakan dan satu-satunya cara untuk memastikan itu adalah membuka ruang bagi mereka untuk mempengaruhi terbentuknya sebuah keputusan yang mempengaruhi hidup mereka pada berbagai level (Lane 1995).

- Dalam konteks pembangunan, partisipasi masyarakat merujuk pada sebuah proses aktif di mana para penerima manfaat mempengaruhi arah dan keputusan tentang proyek pembangunan, dan bukan sekedar menerima keuntungan dari proyek tersebut (Paul 1987).

Tristan kemudian menyatakan bahwa, satu hal yang serupa dari semua definisi tersebut terletak pada karakter utama partisipasi publik yang menempatkan peran utama masyarakat dalam pembuatan keputusan. Sehingga partisipasi publik juga sering dikatakan sebagai partisipasi masyarakat. Masyarakat di sini dipahami sebagai serangkaian faktor yang bukan hanya kumpulan manusia melainkan juga lokasi geografis, norma-norma dan kepentingan-kepentingan masyarakat bersangkutan (Claridge, 2004)

Fungsi dan Tujuan Partisipasi

Dalam kajiannya tentang pandangan pemikir demokrasi, Pateman menyatakan bahwa partisipasi menurut Rousseau mengandung dua unsur penting, yaitu *pertama*, partisipasi publik dalam pembuatan keputusan publik dan *kedua*, partisipasi sebagai cara untuk memastikan adanya *good government*, di mana kepentingan privat warga terlindungi. Selain itu menurut Rousseau, tertib sosial mempengaruhi struktur kepribadian manusia (human personality). Tertib sosial seperti apa dijawab Rousseau dengan menyatakan bahwa ada aspek tertentu dari personalitas manusia yang dipengaruhi dan dikembangkan oleh lembaga-lembaga publik, yaitu lembaga-lembaga publik yang partisipatoris dengan fungsi edukatif (Pateman, 1976: 24). Fungsi edukatif itu antara lain termanifestasi dalam peran publik untuk mengontrol kebijakan publik (Pateman, 1976: 25).

Fungsi kontrol sebagai elemen penting dalam wacana partisipasi juga mencakup manajemen, baik dalam lembaga-lembaga publik maupun lembaga bisnis. Lickert dalam bukunya *New Patterns of Management* menyatakan bahwa organisasi yang efektif adalah yang arus informasi dari atas ke bawah, bawah ke atas dan arah horisontal harus berjalan lancar, dan itu hanya bisa terjadi bilaman ruang partisipasi dibuka luas. Saling memberi dan menerima informasi adalah esensi dari proses partisipatif (Lickert dikutip Pateman, 1976: 65).

Perhatian akan fungsi partisipasi meningkat belakangan ini dalam dunia hukum lingkungan internasional (*international environmental law*). Hal itu berkaitan dengan fungsi partisipasi untuk memberikan legitimasi bagi sebuah keputusan publik dan sebagai cara untuk memastikan lahirnya sebuah kebijakan publik yang baik (Bodansky, 2010: 128). Untuk itu partisipasi perlu dilembagakan dalam berbagai level pembuatan keputusan strategis, lokal, nasional, dan global. Alasannya adalah: (i) Keputusan strategis sekarang ini bersifat melampaui batas-batas lokal dan nasional; (ii) Inovasi dalam demokrasi telah melampaui model-model tradisional seperti pemilihan umum dan konsultasi-konsultasi; (iii) Kajian tentang partisipasi dalam teori demokrasi belakangan ini cenderung merujuk pada bentuk-bentuk informal dari keterlibatan publik dalam dunia masyarakat sipil dan dalam karakter

yang lebih konfrontasional dan antagonistik terhadap otoritas-otoritas publik atau lembaga-lembaga resmi (Smith 2009: 2).

Tujuan akhir dari partisipasi publik adalah memberdayakan masyarakat, memberdayakan warga, dalam pengertian bahwa masyarakat secara penuh dan efektif ikut menentukan hasil akhir dari sebuah keputusan atau kebijakan publik (Ellie Brodie et al, 2009; CAG Consultant).

Fungsi dan tujuan partisipasi dalam sistem-sistem hukum

Yang dimaksud dengan sistem hukum di sini adalah keseluruhan aturan dan prosedur yang spesifik, yang karena itu dapat dibedakan ciri-cirinya dari kaidah-kaidah sosial lain pada umumnya, dan yang secara relatif konsisten diterapkan oleh suatu struktur otoritas profesional guna mengontrol proses-proses sosial yang terjadi di dalam masyarakat (Wignjosoebroto, 1995: 1, catatan kaki). Suatu sistem hukum bukan sekedar merupakan kumpulan peraturan-peraturan saja, melainkan disatukan oleh suatu asas legitimasi atau keabsahannya, dan baru diterima sebagai sah bilamana dikeluarkan oleh sumber-sumber yang sama, seperti peraturan hukum, yurisprudensi dan kebiasaan, di mana sumber-sumber tersebut melibatkan kelembagaan-kelembagaan seperti pembuat undang-undang dan pengadilan (Rahardjo, 2012: 50).

Dengan pengertian sistem hukum yang demikian, dan dengan menengok pada praktek ber hukum, maka di Indonesia dapat dikatakan hidup dan berkembang beberapa sistem hukum. Pertama adalah sistem hukum Eropa kontinental yang merupakan warisan dari Belanda. Perkembangan hukum di Indonesia sampai saat ini masih bergerak ke arah pola-pola hukum Eropa khususnya hukum Belanda (Wignjosoebroto, 1995: 238). Meskipun demikian pengaruh sistem hukum yang berakar pada tradisi *common law* yang dianut di Inggris, Amerika dan negara-negara bekas koloni Inggris, sudah mulai terasa sejak masa Orde Baru, ketika Mochtar Kusumaatmaja mulai mendorong pendayagunaan hukum dengan merujuk pada sistem hukum bisnis Amerika (*ibid*, 237). Pengaruh sistem hukum *common law* terutama terasa dalam hukum investasi di Indonesia (Harjono, 2009). Selain itu dalam urusan waris dan perkawinan masyarakat Indonesia masih mempraktekkan dan mengikuti hukum agama yang dianutnya, sebagian besar adalah masyarakat muslim yang merujuk ke hukum Islam. Dan di sejumlah daerah, seperti Badui, Kajang, dan sejumlah suku di Papua masih terus mempraktekkan hukum adat secara ketat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa paling tidak ada empat sistem hukum yang sekarang ini masih hidup dan berkembang di Indonesia. Namun tulisan ini hanya akan memusatkan perhatian pada dua sistem hukum saja, yaitu *civil* dan *common law* untuk melihat bagaimana fungsi dan tujuan partisipasi masyarakat diadopsi di dalam masing-masing sistem hukum tersebut.

Mengutip David dan Brierley (1978), Joireman menyatakan bahwa di dalam sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil law*, masyarakat atau individu ditempatkan dalam konteks hukum sebagai pengemban hak dan kewajiban yang diatur oleh negara sebagai otoritas tertinggi (Joireman, 2004). Hak dan kewajiban itu diatur di dalam peraturan perundangan tertulis. Hukum dan peraturan perundangan merupakan alat untuk mengatur tindak tanduk warga negara, dan bukan terutama untuk melindungi hak-hak individu atau masyarakat dari pelanggaran oleh Negara (Joireman, 2004). Sistem hukum Eropa atau *civil law* memiliki empat unsur pokok, yaitu (i) pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM), (ii) penyelenggaraan negara berdasarkan sistem politik *trias politica*, (iii) pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (iv) ada sistem peradilan yang bertugas menangani kasus pelanggaran hukum (Harjono, 2009). Meskipun demikian, mengingat bahwa paradigma utamanya adalah mengatur warga negara, dan negara adalah kuasa utama, hal itu juga mempengaruhi bagaimana hak-hak warga diatur dalam peraturan perundangan dalam konteks hak dan kewajiban warga, mengatur kepatuhan warga.

Menggunakan penalaran atas pelaksanaan hak dan kewajiban sebagai bentuk kepatuhan terhadap negara (peraturan perundangan), maka tulisan ini hendak menyatakan bahwa partisipasi sebagai hak warga juga ditempatkan dalam konteks pemenuhan hak dan kewajiban sebagai bentuk kepatuhan terhadap negara (peraturan perundangan). Dengan demikian pelaksanaan partisipasi sebagai hak bukan terutama menjadi tugas negara untuk melindungi warga negaranya untuk dapat melaksanakan hak tersebut. Alih-alih partisipasi dilaksanakan sebagai bentuk kepatuhan kepada negara (peraturan perundangan). Pada titik ekstrem, partisipasi justru dapat ditempatkan sebagai kewajiban warga negara.

Partisipasi sebagai ekspresi dari hak menyatakan pendapat, hak berorganisasi dan hak untuk terlibat dalam kehidupan sosial budaya menjadi bagian dari kontrol negara atas warga negaranya.

Di dalam sistem *Common law*, khususnya di Inggris, hukum dikembangkan untuk melindungi *property right* dari individu, *individual rights*, dan membatasi kuasa negara untuk menguasai berbagai sumberdaya. Dalam sistem hukum ini unsur yang penting adalah prosedur yang bila diikuti dengan benar akan membawa kepada penyelesaian sengketa secara adil. Adalah proses dan bukan penerapan undang-undang atau peraturan hukum yang dipandang membawa keadilan (Joireman, 2004). Oleh karena itu partisipasi publik dan tradisi yang hidup di masyarakat menjadi landasan yang penting bagi sistem *common law*.

Tiga pilar utama *Common law system* adalah: (i) supremasi hukum (*supremacy of law*); (ii) persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*); (iii) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*). Inilah yang dikenal sebagai konsep *rule of law*. Mengutip Kamil (2004), Harjono (2009) menyatakan bahwa berdasarkan sumber hukumnya, yaitu putusan pengadilan serta kebiasaan-kebiasaan dan peraturan tertulis administrasi negara, maka kaidah *Common law* adalah (i) hukum merupakan lembaga

kebudayaan yang terus mengalami perkembangan; (ii) hukum merupakan hasil daya cipta manusia; (iii) hukum tidak memerlukan kodifikasi, karena hukum yang terkodifikasi hanyalah sebagian saja dari hukum; (iv) putusan pengadilan adalah hukum.

Oleh karena itu dapat kita saksikan sampai sekarang unsur partisipasi publik dalam peradilan di Amerika misalnya, merupakan manifestasi dari kaidah-kaidah yang dianut sistem *Common law*. *Common law* lebih mengutamakan penyelesaian problem-problem konkret ketimbang pada konstruksi prinsip-prinsip umum (O'Connor, 2012: 13) sebagaimana dianut sistem *Civil law* yang dimanifestasikan dalam bentuk Undang-Undang. Di dalam sistem *Common law* para praktisi hukum bahkan bisa memperlakukan standard operating procedure (SOP) sebagai salah satu sumber hukum (O'Connor, 2012: 14). Hal ini dapat dipahami mengingat orientasinya adalah menyelesaikan problem-problem praktis.

Sistem hukum Amerika berkembang dari *Common law system*, sebagai akibat historis dari kolonisasi Inggris. Meskipun sistem hukum Amerika dikategorikan dalam *Common law system*, perkembangan hak individu di Amerika sangat menonjol dalam diskursus hukum. Salah satu perkembangannya yang banyak dibicarakan adalah menyangkut hak warga untuk berpartisipasi dalam urusan publik. Mengutip Day (1997), Renee A. Irvin and John Stansbury (2004) menyatakan 'partisipasi masyarakat dalam urusan publik tampaknya memiliki peran yang sakral dalam budaya politik Amerika'. Ini dilatari keyakinan bahwa partisipasi masyarakat dalam urusan publik adalah doktrin utama dari *good governance* (Davis, 2013).

Ajaran ini yang dalam lebih satu dekade belakangan, terutama dalam isu perubahan iklim, sangat mewarnai dunia politik dan hukum Indonesia dengan berbagai terma yang menjadi ciri *good governance*, seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas publik dari sebuah proses maupun sebuah produk hukum.

Dengan melihat gambaran tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem hukum yang sekarang sama-sama berlaku (*co-exist*) di Indonesia adalah *Civil law* dan *Common law system*.

Namun itu belum seluruhnya bila kita menengok praktik-praktik penyelesaian sengketa atau urusan internal komunitas-komunitas masyarakat yang ada di perdesaan di Indonesia. Salah satu aspek dalam penyelesaian urusan bersama di tingkat komunitas tersebut adalah partisipasi warga melalui mekanisme yang dikenal berakar kuat dalam tradisi dan budaya Indonesia: musyawarah untuk mufakat. Musyawarah pada intinya adalah partisipasi warga komunitas masyarakat (baik masyarakat hukum adat maupun bukan) dalam mengambil keputusan berkaitan dengan urusan bersama.

Bentuk Partisipasi

Menurut ruang keterlibatan, partisipasi dapat dikategorikan dalam tiga kelompok, yaitu: publik, sosial dan individual (Ellie Brodie et al, 2009). Dengan partisipasi publik dimaksudkan keterlibatan orang-orang dalam berbagai struktur dan lembaga demokrasi. Ada

berbagai padanan dari partisipasi publik seperti partisipasi politik, partisipasi warga, partisipasi vertikal. Kata kunci untuk partisipasi publik adalah relasi antara individu atau masyarakat dengan negara (Pathways through Participation, Briefing Paper No. 1). Partisipasi sosial keterlibatan orang-orang dalam berbagai kegiatan kolektif yang menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari orang-orang tersebut. Sebagai contoh, partisipasi dalam kelompok diskusi mahasiswa, keterlibatan orang dalam organisasi keagamaan, atau dalam serikat buruh. Sedangkan partisipasi individual bermakna keterlibatan orang-orang dalam kegiatan yang oleh mereka dipertimbangkan atau dipilih menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari, meskipun belum tentu menjadi sebuah rutinitas sehari-hari. Contohnya: ikut memberikan donasi kepada korban bencana, menandatangani sebuah pernyataan, ikut memilih produk-produk berlabel 'green energy' dan lain-lain serupa itu.

Menurut cara keterlibatan, partisipasi digolongkan menjadi partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung. Langsung berarti seseorang terlibat langsung, sedangkan tidak langsung berarti orang tersebut mendelegasikan hak partisipasinya kepada orang lain. Jenis yang kedua ini banyak dijumpai dalam pertemuan yang mengundang suatu komunitas masyarakat untuk terlibat, di mana masyarakat misalnya desa, dalam hal ini kepala desa, mengutus perwakilannya untuk mewakili kepala desa untuk ikut dalam pertemuan. Namun partisipasi langsung juga dikaitkan dengan partisipasi politik, misalnya pemilihan umum; sementara partisipasi tidak langsung dikaitkan dengan partisipasi sosial.

Tipologi Partisipasi

Salah satu teori tentang tingkatan partisipasi yang sangat populer adalah yang dikemukakan oleh Sherry Arstein pada 1969, yang dikenal sebagai tangga partisipasi (*participation ladder*). Tingkatan ini sering juga dirujuk sebagai tipologi atau jenis partisipasi (Claridge, 2004). Arstein menyatakan bahwa proses partisipasi dapat dilihat dalam tiga tahapan besar, yaitu:

- *Non-participation* atau bukan partisipasi
- *Tokenism* atau upaya penenang untuk mencegah kritik atau protes
- *Citizen power* – realisasi kuasa warga masyarakat

Termasuk dalam *non-participation* adalah manipulasi dan terapi. Manipulasi berarti menempatkan seseorang dari warga masyarakat, biasanya yang tidak punya cukup kapasitas, dalam sebuah komite atau badan di dalam struktur kebijakan atau proyek untuk memperlancar proses dan memobilisasi dukungan masyarakat. Orang tersebut dapat dipandang sebagai sekedar stempel. Sementara dalam terapi, masyarakat diposisikan berada dalam keadaan sakit, sehingga upaya melibatkan masyarakat bukan untuk menyerap aspirasi dan kepentingan mereka melainkan untuk 'menyembuhkan' penyakit mereka. Istilah yang sering digunakan dalam konsep terapi adalah keterbelakangan, tertinggal, bodoh, lemah, dan karena itu harus disembuhkan.

Tokenism atau upaya atau tindakan memberi kesan palsu bahwa suatu kelompok minoritas (dalam hal kuasa) atau kelompok kurang beruntung sudah diperhatikan. Tindakan itu mencakup pemberitahuan (*informing*), konsultasi, dan upaya menenangkan (*placation*).

Pemberitahuan bersifat satu arah, dari pihak pejabat negara atau korporasi kepada warga masyarakat. Ini serupa dengan distribusi dokumen tanpa penjelasan apa pun. Konsultasi sering mengambil bentuk dalam pertemuan kampung atau dengar pendapat umum, dengan tujuan mendapatkan informasi dan pandangan masyarakat. Dalam konsultasi kepentingan dan aspirasi masyarakat tidak pernah mendapatkan jaminan yang pasti untuk diadopsi. *Placation* atau penenangan dilakukan dengan menempatkan perwakilan kelompok-kelompok masyarakat, terutama yang kurang beruntung dalam badan-badan pembuat keputusan atau pengawas. Meskipun di sini tingkatan partisipasi mulai menguat, karena perwakilan tersebut benar-benar mewakili dan punya kapasitas, namun belum menjamin bahwa aspirasi dan kepentingan masyarakat bisa diadopsi dalam keputusan, karena kalah suara.

Realisasi kuasa masyarakat adalah tingkatan tertinggi partisipasi, dengan tiga tingkatan, yaitu kemitraan, delegasi kuasa, dan kontrol oleh masyarakat. Kontrol oleh masyarakat berarti ada jaminan kepastian bahwa kepentingan dan aspirasi masyarakat menjadi bagian dari keputusan atau kebijakan yang dibuat.

Arnstein menegaskan bahwa ada perbedaan yang sangat mendasar antara mengikutsertakan masyarakat dalam sebuah ruang kosong di mana kehadiran mereka hanyalah sekedar stempel kosong dan keterlibatan masyarakat dengan kuasa untuk menentukan hasil akhir dari sebuah keputusan atau kebijakan (Lane, 2005). Yang belakangan itulah yang merupakan *meaningful participation* atau partisipasi bermakna, yang menduduki tangga teratas sebagai perwujudan *citizen power*.

Kritik terhadap teori Arnstein antara lain menyatakan bahwa masih banyak pertanyaan untuk setiap tangga partisipasi. Informasi atau pemberitahuan misalnya, seringkali hal itu efektif karena pihak yang diberitahu, masyarakat kota misalnya, dengan mudah memahami. Selain itu, *informing* atau pemberitahuan itu sendiri sesungguhnya mencakup konteks yang luas, sehingga tidak bisa disederhanakan begitu saja sebagai pemberitahuan satu arah tanpa ada tindakan lebih lanjut atau tanpa aspek lain yang menyertainya (CAG Consultant, Participation). Painter mengkritik pandangan Arnstein tentang tokenisme dengan argumen bahwa pandangan tersebut mengabaikan hasil dari konsultasi dan dialog yang sangat mungkin justru menguntungkan masyarakat karena mengadopsi kepentingan mereka. Jadi itu bukanlah obat penenang (Lane, 2005).

Burns dan kawan-kawan mengajukan sebuah model tingkatan partisipasi yang baru dengan pertimbangan bahwa sudah terjadi pergeseran dari masa Arnstein yang hanya melihat warga dalam konteks politik ke situasi sekarang ini di mana partisipasi bermakna pemberdayaan individu dan masyarakat yang bertolak dari pandangan bahwa warga dan masyarakat adalah juga konsumen (CAG Consultant). Tangga partisipasi yang diusulkan Burns dan kawan-kawan mencakup tingkatan besar, yaitu:

- *Citizen non-participation*: termasuk di dalamnya adalah komunikasi bermanis-manis dengan masyarakat, konsultasi yang sinistis yang memandang masyarakat sebagai kelompok lemah atau sakit, informasi setengah-setengah, sekedar merawat hubungan dengan masyarakat sebagai konsumen. Pada dasarnya pada tahapan ini masyarakat diperlakukan sebagai bagian dari percobaan dan praktek-praktek pemasaran.
- *Citizen participation*: mencakup informasi berkualitas, konsultasi yang bermakna, badan penasihat yang efektif fungsinya, desentralisasi terbatas dalam pembuatan keputusan, kemitraan, pendelegasian kontrol
- *Citizen control*: mencakup kontrol yang dipercayakan (dari pihak tertentu) atau kontrol mandiri oleh masyarakat sendiri.

Mengembangkan gagasan Burns, Wilcox kemudian merumuskan tingkatan partisipasi yang dimulai dengan informasi, konsultasi, memutuskan bersama, bertindak bersama, dan mendukung inisiatif masyarakat. Perbedaan pokok antara pandangan era Arnstein dan masa Burns, Wilcox dan lain-lain pada dekade 90-an ke atas adalah pada subjek yang menjadi fokus. Jika Arnstein membicarakan partisipasi sebagai hak individu untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, Burns dan lain-lain menekankan bahwa hak itu juga terdapat pada komunitas-komunitas. Karena dampak dari sebuah kebijakan tidak hanya menerpa pribadi-pribadi individu, melainkan berdampak pada komunitas sebagai sebuah keseluruhan. Dalam kenyataannya di Indonesia pandangan Burns ini dapat kita saksikan kebenarannya dalam berbagai konflik antara perusahaan dan komunitas-komunitas masyarakat setempat, baik atas nama adat maupun bukan.

III. Peraturan Perundangan dan Kebijakan Tentang Partisipasi Dalam Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo

Untuk melihat dan memberikan pendapat tentang bagaimana kebijakan tentang partisipasi diatur dalam masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (Jokowi), pedoman yang digunakan adalah definisi, tujuan, dan fungsi partisipasi dalam ruang-ruang yang telah diuraikan dalam bagian sebelumnya. Langkah pertama adalah memeriksa kandungan peraturan perundangan dan kebijakan apakah terdapat ketentuan tentang partisipasi. Jika ada ketentuan dimaksud, langkah kedua adalah menilai apakah pengertian yang diatur sejalan dengan pemikiran yang menjadi pedoman tulisan ini. Lebih lanjut, apakah pengaturan tentang partisipasi diletakkan dalam tujuan dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam uraian sebelumnya.

Pedoman pertama dalam menilai kebijakan tentang partisipasi adalah konteks partisipasi yang digunakan adalah partisipasi publik, atau, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, disebut juga partisipasi masyarakat.

Pedoman kedua adalah bahwa partisipasi tersebut berlangsung dalam seluruh tahapan pembuatan keputusan, dalam seluruh siklus proyek pembangunan.

Pedoman ketiga adalah tujuan dari partisipasi publik adalah penguatan peran masyarakat sampai memiliki kuasa atau kekuatan untuk menentukan hasil akhir dari rumusan kebijakan publik atau keputusan tentang sebuah proyek pembangunan.

Pedoman keempat, peraturan perundangan dan kebijakan yang diperiksa adalah yang berkaitan dengan perubahan iklim. Oleh karena isu perubahan iklim di Indonesia didominasi oleh emisi dari pengelolaan hutan dan lahan, maka peraturan perundangan dan kebijakan yang ditinjau adalah yang bersinggungan langsung atau secara dekat (berdasarkan pertimbangan logis) terkait dengan investasi berbasis lahan dan hutan. Lahan yang dimaksud termasuk dengan kawasan perairan. Alur pikir yang digunakan adalah: perubahan iklim berbicara tentang emisi; emisi Indonesia terutama dihasilkan dari pengelolaan lahan dan hutan; pengelolaan tersebut terjadi karena ada peraturan perundangan dan kebijakan terkait pembangunan yang melandasi berbagai bentuk investasi berbasis lahan dan hutan.

Berdasarkan alur pikir tersebut, peraturan perundangan dan kebijakan dipilih berdasarkan prioritas berikut:

1. Peraturan perundangan dan kebijakan yang langsung mengatur tentang sektor-sektor yang berkaitan langsung dengan lahan, hutan, dan emisi karbon: pertanahan, perkebunan, kelautan dan pesisir, pertanian, pertambangan dan energi

2. Peraturan perundangan dan kebijakan yang mengatur tentang perlindungan hutan, perairan dan lingkungan secara umum: perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemberantasan kebakaran hutan, dan yang serupa dengan itu.
3. Peraturan perundangan dan kebijakan yang mengatur tentang investasi: penanaman modal, usaha mikro kecil menengah, rencana pembangunan jangka panjang, dan yang sejenis dengan itu
4. Peraturan perundangan dan kebijakan yang mengatur tentang ruang, energi dan tanah untuk infrastruktur
5. Peraturan perundangan dan kebijakan yang mengatur tentang hal-hal spesifik yang diperlukan masyarakat dan berkaitan dengan partisipasi publik, misalnya keterbukaan informasi publik, informasi geospasial, kesejahteraan sosial, pangan, pemukiman dan perumahan, yang diasumsikan sebagai berkaitan secara tidak langsung dengan persoalan perubahan iklim.

Penentuan prioritas ini merujuk pada ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca. Pasal 2 ayat 1 menyatakan RAN-GRK terdiri dari kegiatan inti dan kegiatan pendukung. Sedangkan ayat 2 menyatakan bahwa Kegiatan RAN-GRK meliputi bidang:

- a. Pertanian;
- b. Kehutanan dan lahan gambut;
- c. Energi dan transportasi;
- d. Industri;
- e. Pengelolaan limbah;
- f. Kegiatan pendukung lain.

Pemeriksaan terhadap peraturan perundangan dan kebijakan dilakukan dengan membuat matrix kebijakan dan peraturan perundangan: (i) matrix undang-undang; (ii) matrix kebijakan berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri. Pemisahan matrix ini dilakukan berdasarkan pengertian peraturan perundangan dan kebijakan. Menurut Simarmata (2006: 12) dari segi jenis, seluruh peraturan di luar Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang dapat dikategorikan sebagai peraturan kebijakan tergantung latar belakang dan orientasi pembuatannya.

III.1 Pemeriksaan Peraturan Perundangan dan Kebijakan

Berikut adalah tabel periksa peraturan perundangan dan peraturan kebijakan tentang kandungan ketentuannya, apakah mengandung pengaturan tentang partisipasi masyarakat atau tidak.

Taber Periksa 1: Peraturan Perundangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dan terkait dengan perubahan iklim

UNDANG-UNDANG	Pengaturan tentang Partisipasi Masyarakat	Keterangan
Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono		
Undang-Undang No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya	Undang-Undang ini mengakui hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam pendidikan (Pasal 13) dan dalam kehidupan budaya (Pasal 15)	Jika pembangunan bersentuhan dengan kehidupan budaya, maka ada hak atas kehidupan budaya yang berkaitan dengan pembangunan tersebut, baik ketika pembangunan berdampak negatif terhadap kehidupan budaya maupun berdampak positif terhadap kehidupan budaya. Mengingat budaya adalah sebuah konsep yang menyangkut masyarakat, maka partisipasi di sini dapat dimaknai sebagai partisipasi warga masyarakat.
Undang-Undang No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik	Tidak secara eksplisit mengatur tentang partisipasi. Pasal 19 menegaskan hak dan kebebasan setiap orang untuk berpendapat termasuk menerima dan mencari informasi dan pemikiran apa pun; Pasal 21 menyatakan tentang hak setiap orang untuk berkumpul secara damai; Pasal 22 tentang hak setiap orang untuk berserikat	Ketiga pasal ini dapat ditafsirkan mengandung unsur partisipasi, dalam pengertian adanya interaksi secara efektif dengan pihak lain
Undang-Undang No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	Pasal 11 mengatur tentang tugas Badan Koordinasi Penyuluhan, antara lain, untuk melakukan koordinasi, integrasi, sinkronisasi lintas sektor, <i>optimalisasi partisipasi, advokasi masyarakat</i> dengan melibatkan unsur pakar, dunia usaha, institusi terkait, perguruan tinggi, dan sasaran penyuluhan. Pasal 29 mengatur tentang Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan mendorong peran serta pelaku utama dan pelaku usaha dalam pelaksanaan penyuluhan.	Tidak ada pengaturan khusus tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan.

<p>Undang-Undang No. 4 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana</p>	<p>Pasal 4 huruf e menyebutkan Penanggulangan Bencana bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dan kemitraan publik serta swasta; Pasal 26 huruf e menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya;</p>	<p>Ada penegasan atas partisipasi sebagai hak setiap orang dalam pengambilan keputusan tentang kegiatan penanggulangan bencana, yang terkait dengan diri dan komunitasnya. Namun batasan ruang partisipasi, yaitu hanya terkait keputusan tentang kegiatan penanggulangan saja, masih menimbulkan pertanyaan tentang partisipasi dalam pembuatan kebijakan tentang penanggulangan bencana.</p>
<p>Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 – 2025</p>	<p>Dalam Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang dalam Bagian I Kondisi Umum, Angka III Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara, di bawah sub-judul 3.2 Penyelenggaraan Negara, angka 5 dikatakan bahwa “.....terdapat permasalahan dalam pelaksanaan proses demokratisasi, utamanya adalah rendahnya tingkat partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi tema dalam penyelenggaraan pemerintahan pada saat ini.” Dalam Bagian II Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang, Angka III Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara, banyak disebutkan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai prasyarat tercapainya tujuan pembangunan jangka panjang.</p>	<p>Partisipasi disebutkan terutama dalam pembangunan sosial politik hukum dan dalam penyelenggaraan negara, termasuk secara khusus menyebutkan pentingnya partisipasi kaum muda dalam pembangunan. Hal paling penting dari pernyataan dalam dokumen ini adalah bahwa ” partisipasi masyarakat menjadi tema dalam penyelenggaraan pemerintahan pada saat ini”, (yaitu pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono). Selain itu dinyatakan bahwa tiadanya partisipasi masyarakat akan membuat Aparatur Negara tidak mampu menghasilkan kebijakan yang tepat dalam program-program pembangunan. Pernyataan penting lain adalah dalam bidang pendidikan, partisipasi pendidikan penduduk meningkat, yang antara lain ditunjukkan oleh meningkatnya angka partisipasi kasar, namun masih perlu ditingkatkannya partisipasi pemuda dalam pembangunan. Hal ini penting karena dikatakan juga dalam RPJM bahwa peningkatan kapasitas masyarakat adalah untuk dapat mandiri, berpartisipasi dalam proses pembangunan dan mengawasi jalannya pemerintahan.</p>

<p>Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal</p>	<p>Pasal 13 ayat 2 mengatur tentang Pemerintah melakukan pembinaan dan pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi melalui program kemitraan.....; Pasal 15 mengatur tentang kewajiban penanam modal, antara lain melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (huruf b) dan menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal (huruf d)</p>	<p>Tidak ada pengaturan khusus tentang partisipasi masyarakat . Program kemitraan dapat ditafsirkan sebagai program yang melibatkan masyarakat; tanggung jawab sosial perusahaan hanya menjelaskan tentang keselarasan usaha perusahaan dengan budaya masyarakat dan bermanfaat bagi masyarakat setempat sebagaimana tercantum dalam PP No. 47 tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas; namun tidak ada pasal khusus tentang partisipasi masyarakat</p>
<p>Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang</p>	<p>Pasal 65 secara jelas mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam penataan ruang. Ayat 1 menegaskan bahwa Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat; Ayat 2 menyatakan bahwa Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. 	<p>Ayat 3 menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah. Mandat ini sudah diatur dalam PP No. 68 tahun 2010</p>
<p>Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil</p>	<p>Pasal 3: Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil berazaskan: peran serta masyarakat (huruf g) Pasal 4: Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil bertujuan: memperkuat peran serta masyarakat..... (huruf c); dan meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil Pasal 36: Masyarakat dapat berperan serta dalam pengawasan dan pengendalian pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil Pasal 60, 61 dan 62 mengatur tentang hak, kewajiban dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.</p>	<p>Dalam Bagian Penjelasan dikatakan azas peran serta masyarakat pada Pasal 3 huruf g dimaksudkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agar masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil mempunyai peran dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai tahap pengawasan dan pengendalian 2. Memiliki informasi yang terbuka untuk mengetahui kebijaksanaan pemerintah dan mempunyai akses yang cukup untuk memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil 3. Menjamin adanya representasi masyarakat dalam keputusan

<p>Undang-Undang No. 30 tahun 2007 tentang Energi</p>	<p>Pasal 19 ayat 2 menyatakan bahwa Masyarakat, baik secara perseorangan maupun kelompok, dapat berperan dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyusunan rencana umum energi nasional dan rencana umum energi daerah dan b. pengembangan energi untuk kepentingan umum. 	<p>Dalam bagian Penjelasan terdapat batasan tentang peran masyarakat sebagai berikut: Peran masyarakat dalam ketentuan ini adalah pemberian masukan berupa gagasan, data, dan/ atau informasi secara tertulis.</p>
<p>Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik</p>	<p>Pasal 3 menyatakan Undang-Undang ini bertujuan untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik; d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan 	<p>Undang-undang ini menyentuh esensi partisipasi publik yang bermakna, karena menyebutkan hak, dan <i>good governance</i>, keterlibatan dalam pembuatan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik agar terwujud penyelenggaraan negara yang baik – dan ini selaras dengan visi RPM</p>
<p>Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah</p>	<p>Pasal 11 huruf b Undang-Undang ini menyatakan bahwa setiap orang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah</p>	<p>Berbeda dengan UU No. 4 tahun 2008 yang membatasi hak orang untuk berpartisipasi <i>hanya</i> dalam kegiatan penanggulangan bencana, UU No. 18 menyatakan hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, penyelenggaraan dan pengawasan. Hal ini selaras dengan konsep partisipasi yang bermakna.</p>
<p>Undang-Undang No. 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah</p>	<p>Pasal 7, 16 dan 23 Undang-Undang ini hanya menekankan partisipasi (peran serta) masyarakat dan dunia usaha untuk menumbuhkan iklim usaha dan akses ke kredit usaha</p>	<p>Tidak cukup relevan dengan partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik terkait pembangunan berbasis lahan dan hutan, serta emisi yang terkait dengan itu.</p>

<p>Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara</p>	<p>Pasal 7 ayat 1 huruf i Undang-Undang ini menyatakan bahwa Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan Dalam bagian Umum Penjelasan, paragraf kelima angka 6 dikatakan bahwa dalam rangka terciptanya pembangunan berkelanjutan, kegiatan usaha pertambangan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip lingkungan hidup, transparansi, dan partisipasi masyarakat</p>	<p>Di sini partisipasi masyarakat adalah bagian dari kewenangan pemerintah provinsi; sementara pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan harus memperhatikan prinsip partisipasi masyarakat. Ada kekaburan makna karena di satu sisi partisipasi masyarakat dinyatakan sebagai salah satu prinsip usaha pertambangan, namun di sisi lain peningkatan partisipasi adalah kewenangan pemerintah provinsi. Jelas di sini partisipasi bukanlah hak masyarakat</p>
<p>Undang-Undang No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial</p>	<p>Pasal 2 Undang-Undang ini menyatakan bahwa salah satu azas dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Sementara dalam Bagian Penjelasan dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “ asas partisipasi ” adalah dalam setiap penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus melibatkan seluruh komponen masyarakat.</p>	<p>Terkandung makna tersirat bahwa pihak yang berwenang melakukan penyelenggaraan kesejahteraan sosial harus berpegang pada azas partisipasi. Partisipasi adalah kewajiban dari pihak penyelenggara kesejahteraan sosial. Tidak terkandung makna bahwa partisipasi adalah hak masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Kewajiban pihak penyelenggara adalah kewajiban hukum yang dibebankan oleh negara, bukan merupakan implikasi dari hak masyarakat atas partisipasi.</p>
<p>Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan</p>	<p>Pasal 4 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Badan usaha swasta, koperasi, dan swadaya masyarakat dapat berpartisipasi dalam usaha penyediaan tenaga listrik.</p>	<p>Dalam penjelasan dikatakan bahwa swadaya masyarakat dapat berbentuk badan hukum. Makna partisipasi di sini lebih dekat kepada upaya penyediaan tenaga listrik dan bukan pada pembuatan keputusan tentang ketenagalistrikan</p>

<p>Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup</p>	<p>Pasal 65 ayat 2 Undang-Undang ini menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.</p>	<p>Dalam Penjelasan bagian Umum dikatakan bahwa Undang-Undang ini mewajibkan pengintegrasian prinsip (antara lain) partisipasi. Namun tidak cukup jelas makna partisipasi karena dalam norma ayat 2 dikatakan sebagai ‘akses partisipasi’.</p> <p>Dalam Penjelasan tentang ayat 2 tersebut dikatakan bahwa hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.</p> <p>Di sini digunakan istilah ‘peran serta’ namun tidak jelas apakah peran serta tersebut merupakan hak atau sekedar akses.</p>
<p>Undang-Undang No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan</p>	<p>Pasal 4 huruf k Undang-Undang ini menyatakan bahwa Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi peran serta masyarakat.</p> <p>Bab XIII adalah bab khusus tentang peran serta masyarakat. Pasal 67 bab ini menyatakan bahwa masyarakat berperan serta dalam perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan (ayat 1); dan bahwa peran serta tersebut dilakukan dalam tahapan perencanaan, pengembangan, penelitian, pengawasan, pemberdayaan petani, dan/atau pembiayaan.</p> <p>Pasal 68 menegaskan bahwa peran serta masyarakat dilakukan dalam bentuk pemberian usulan, pelaksanaan kegiatan, penyampaian laporan, penelitian sampai pengajuan keberatan dan pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian proyek pembangunan yang menyalahi rencana yang telah ditetapkan. Dua yang terakhir ini diatur dalam Pasal 69 sebagai hak masyarakat.</p>	<p>Pengajuan keberatan dan tuntutan penghentian pembangunan proyek yang menyalahi rencana adalah hak masyarakat tidaklah sama dengan hak atas partisipasi. Hak menuntut seperti ini adalah hak warga negara atau hak publik biasa.</p> <p>Undang-Undang ini juga sudah membatasi partisipasi dalam sejumlah tahapan pembangunan terkait lahan pertanian berkelanjutan. Seperti beberapa undang-undang lain, bentuk partisipasi juga dibatasi dalam undang-undang ini.</p>

<p>Undang-Undang No. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus</p>	<p>Pasal 18 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan.</p> <p>Pasal 26 ayat 1 menyatakan Dokumen amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat.</p> <p>Pasal 30 ayat 1 huruf e menyatakan Keanggotaan Komisi Penilai Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 terdiri atas wakil dari unsur wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak.</p> <p>Pasal 70 ayat 1 menyatakan Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</p>	<p>Dalam Penjelasan bagian Umum angka 8 huruf h dikatakan bahwa UU ini juga mengatur penguatan demokrasi lingkungan melalui akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan serta penguatan hak-hak masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.</p> <p>Undang-undang ini tidak menggunakan istilah partisipasi melainkan yang setara dengan itu, yaitu ‘melibatkan masyarakat’, ‘wakil masyarakat’, dan ‘peran aktif’; dan istilah ‘akses partisipasi’. Sayangnya tidak ada penjelasan tentang arti dari ‘akses partisipasi’ untuk memperjelas atau menguatkan makna dari peran aktif yang dimaksud dalam pasal 70 ayat 1 di mana ditegaskan bahwa berperan aktif adalah hak.</p>
<p>Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan</p>	<p>Pasal 2 huruf c Undang-Undang ini menyatakan bahwa pengelolaan perikanan dilakukan berdasarkan atas azas kebersamaan</p>	<p>Dalam Penjelasan Pasal 2 dikatakan bahwa azas kebersamaan artinya pengelolaan perikanan mampu melibatkan seluruh pemangku kepentingan agar tercapai kesejahteraan masyarakat perikanan. Ada tersirat makna partisipasi dalam frasa ‘melibatkan seluruh pemangku kepentingan’.</p>

<p>Undang-Undang No. 13 tahun 2010 tentang Hortikultura</p>	<p>Pasal 4 huruf k Undang-Undang ini menyatakan bahwa lingkup pengaturan penyelenggaraan hortikultura meliputi peran serta masyarakat.</p> <p>Pasal 7 ayat 2 menyatakan bahwa Perencanaan hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat.</p> <p>Pasal 25 ayat 2 menyatakan Inventarisasi, pendaftaran, pendokumentasian, dan pemeliharaan sumber daya genetik hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan bekerja sama dengan masyarakat.</p> <p>Pasal 121 memandatkan pengaturan lebih lanjut tentang peran serta masyarakat dilakukan dengan Peraturan Menteri</p>	<p>Undang-Undang ini menggunakan istilah yang setara dengan partisipasi, yaitu ‘peran serta’, ‘melibatkan’ dan ‘bekerja sama’.</p> <p>Istilah melibatkan mengandung makna tersirat bahwa ada pihak yang memiliki kewenangan untuk mengajak masyarakat terlibat. Dalam hal ini keterlibatan masyarakat adalah hasil inisiatif dan kewenangan pihak lain dan bukan merupakan hak masyarakat. Tindak lanjut pelaksanaan mandat dalam Pasal 121 dilakukan melalui Permentan No 40 tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Hortikultura</p>
---	--	--

<p>Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman</p>	<p>Pasal 1 angka 6 Undang-Undang ini menyatakan bahwa penyelenggaraan perumahan membutuhkan peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Sementara angka 18 menyatakan bahwa konsolidasi tanah untuk pembangunan perumahan dan pemukiman membutuhkan partisipasi aktif masyarakat.</p> <p>Pasal 7 ayat 2 menyatakan bahwa perencanaan pembangunan perumahan dan pemukiman dilakukan dengan melibatkan peran masyarakat</p> <p>Pasal 98b ayat 2 menyatakan bahwa penetapan lokasi perumahan dan pemukiman kumuh dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.</p> <p>Masih ada sejumlah pasal dalam UU ini yang menyebutkan tentang keterlibatan peran masyarakat dalam penetapan lokasi oleh pemerintah daerah.</p> <p>Pasal 131 menjelaskan tentang cakupan peran masyarakat yaitu memberi masukan dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyusunan rencana pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; b. pelaksanaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; c. pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman; d. pemeliharaan dan perbaikan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau e. pengendalian penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; 	<p>Meskipun ada banyak kandungan tentang partisipasi, yang dinyatakan dengan istilah ‘melibatkan peran masyarakat’, namun ada pembatasan tentang bentuk partisipasi masyarakat yaitu partisipasi tidak langsung, karena melalui Forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman (Pasal 132).</p> <p>Forum bertugas menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam Forum yang terdiri dari instansi pemerintah yang terkait dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman, asosiasi perusahaan penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman; asosiasi profesi penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman; asosiasi perusahaan barang dan jasa mitra usaha penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman; pakar di bidang perumahan dan kawasan permukiman tersebut tidak disebutkan representasi masyarakat, melainkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan/atau perwakilan konsumen. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa arti dari ‘melibatkan peran masyarakat’ yang wujudnya adalah ‘memberikan masukan’, dilakukan melalui Forum, dengan asumsi bahwa LSM dan atau perwakilan konsumen benar-benar mewakili masyarakat</p>
<p>Undang-Undang No. 4 tahun 2011 tentang Informasi Geospasial</p>	<p>Pasal 2 huruf g: azas demokrasi.</p>	<p>Penjelasan tentang Pasal 2 huruf g Undang-Undang ini yang menyatakan bahwa pelaksanaan Informasi Geospasial diselenggarakan berdasarkan atas asas demokratis, dijelaskan bahwa arti dari ‘demokratis’ adalah melibatkan peran serta masyarakat</p>

<p>Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</p>	<p>Pasal 96, ayat 1, 2, 3, dan 4 Undang-Undang ini mengatur cukup lengkap tentang partisipasi masyarakat. Ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberi masukan; masukan itu berbentuk lisan dan atau tertulis (ayat 2), yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, sosialisasi, kunjungan kerja, seminar, lokakarya dan atau diskusi (ayat 3). Masyarakat yang dimaksud adalah orang atau kelompok orang yang berkepentingan dengan substansi rancangan peraturan perundangan, dan setiap rancangan peraturan perundangan harus dapat diakses oleh masyarakat (ayat 4)</p>	<p>Pengaturan ini cukup mendekati konsep partisipasi yang bermakna. Pertama, memberi masukan adalah hak masyarakat. Masukan itu berbentuk lisan atau tertulis, artinya mempertimbangkan kemampuan masyarakat. Dilakukan melalui berbagai bentuk pertemuan dan diskusi, artinya melalui forum-forum publik terbuka, dan bahwa informasi harus dapat diakses oleh masyarakat.</p>
<p>Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum .</p>	<p>Pasal 2 huruf g Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas keikutsertaan. Dalam Penjelasan tentang Pasal 2 huruf g dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas keikutsertaan” adalah dukungan dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan Pasal 57 huruf a dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, masyarakat dapat berperan serta, antara lain memberikan masukan secara lisan atau tertulis mengenai Pengadaan Tanah</p>	<p>Asas keikutsertaan telah membatasi partisipasi masyarakat sebagai dukungan. Dengan demikian makna partisipasi di sini tidak memberikan tempat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat selain dari mendukung rencana penyelenggaraan pengadaan tanah. Demikian pula dengan partisipasi dalam bentuk lisan atau tertulis sudah dibatasi dengan kata ‘dapat’, yang bermakna opsional. Dengan demikian partisipasi atau keikutsertaan atau peran serta masyarakat tidak ditempatkan sebagai hak, dan bukan pula dalam artian partisipasi yang bermakna.</p>

<p>Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan</p>	<p>Pasal 1 ayat 14 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi Pangan dan Gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.</p> <p>Pasal 5 huruf k berbunyi Lingkup pengaturan Penyelenggaraan Pangan meliputi peran serta masyarakat</p> <p>Pasal 130 ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Sedangkan ayat 3 menyatakan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mendorong peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>Pasal 44 ayat 1 Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan tindakan untuk mengatasi Krisis Pangan. Ayat 2 huruf c menyatakan bahwa tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk menggerakkan partisipasi masyarakat.</p>	<p>Dalam UU ini partisipasi masyarakat ditempatkan dalam konteks mobilisasi, karena didorong dan digerakkan oleh Pemerintah. Dengan demikian partisipasi yang dimaksud bukanlah partisipasi aktif berdasarkan kepentingan masyarakat, tetapi lebih pada kepentingan pemerintah menyukseskan penyelenggaraan pangan. Hal ini dapat diperkuat dengan menafsir Pasal 1 ayat 14 bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Artinya ada otoritas diluar masyarakat (Pemerintah dalam hal ini) yang melibatkan. Hal ini menandakan bahwa partisipasi tidak ditempatkan sebagai hak masyarakat. Dan memang tidak ada ketentuan dalam UU ini yang menyatakan partisipasi sebagai hak masyarakat.</p>

<p>Undang-Undang No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan</p>	<p>Pasal 2 huruf d Undang-Undang ini menyatakan bahwa Pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan berasaskan partisipasi masyarakat.</p> <p>Pasal 4 huruf d menyatakan bahwa ruang lingkup pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan meliputi mencakup peran serta masyarakat.</p> <p>Pasal 6 ayat 3 menegaskan bahwa selain membuat kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), upaya pencegahan perusakan hutan dilakukan melalui penghilangan kesempatan dengan meningkatkan peran serta masyarakat.</p> <p>Alinea 7 Penjelasan Umum menyatakan bahwa upaya pemberantasan perusakan hutan dilaksanakan dengan mengedepankan asas partisipasi masyarakat, bersama dengan sejumlah azas lain yang tercantun dalam alinea ini.</p> <p>Juga dijelaskan bahwa aspek restoratif dalam UU ini bertujuan untuk (huruf c) meningkatkan peran masyarakat dalam menjaga kelestarian hutan terutama sebagai bentuk kontrol sosial pelaksanaan pemberantasan perusakan hutan;</p> <p>Alinea 8 menyatakan ruang lingkup UU ini mencakup (angka iv) peran serta masyarakat.</p> <p>Alinea 11 menyatakan bahwa upaya pencegahan perusakan hutan dilakukan melalui pembuatan kebijakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah serta dengan peningkatan peran serta masyarakat.</p> <p>Penjelasan Pasal 2 huruf d mendefinisikan pengertian partisipasi masyarakat sebagai keterlibatan masyarakat dalam melakukan kegiatan pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan memiliki peran yang sangat signifikan dalam rangka menjaga kelestarian hutan.</p>	<p>Definisi partisipasi masyarakat sebagai keterlibatan masyarakat dalam melakukan kegiatan pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. Tujuannya adalah untuk menjaga kelestarian hutan. Dalam Pasal 6 ayat 3 tujuan dari partisipasi juga ditegaskan, yaitu untuk menghilangkan kesempatan orang untuk merusak hutan. Kedua tujuan ini jadi ditafsirkan sebagai upaya untuk menciptakan pengelolaan kehutanan yang baik (<i>good governance</i>). Hal ini sudah menyentuh esensi dari partisipasi bermakna.</p>
---	---	---

<p>Undang-Undang No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.</p>	<p>Pasal 4 UU ini mengatur ruang lingkup perlindungan dan pemberdayaan petani yang meliputi (huruf f) peran serta masyarakat</p> <p>Pasal 8 ayat 2 menyatakan bahwa dalam menetapkan kebijakan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah mempertimbangkan (huruf b) peran serta masyarakat dan/atau pemangku kepentingan lainnya sebagai mitra Pemerintah dan Pemerintah Daerah</p> <p>Pasal 95 menegaskan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.</p> <p>Pasal 96 ayat 1 menyatakan bahwa peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 dapat dilakukan secara perseorangan dan/atau berkelompok. Peran serta masyarakat tersebut dapat dilakukan dalam hal penyusunan perencanaan, Perlindungan Petani, Pemberdayaan Petani.</p> <p>Selanjutnya Pasal 97 menyatakan bahwa masyarakat dalam Perlindungan Petani dapat berperan serta dalam memelihara dan menyediakan prasarana pertanian, mengutamakan konsumsi hasil pertanian dalam negeri, menyediakan bantuan sosial bagi petani yang mengalami bencana dan melaporkan pungutan pajak yang tidak sesuai dengan perundang-undangan</p> <p>Pasal 98 menyatakan bahwa masyarakat dalam Pemberdayaan Petani dapat berperan serta dalam menyelenggarakan pendidikan nonformal, pelatihan dan pemagangan, penyuluhan, penguatan kelembagaan petani.</p>	<p>Undang-Undang ini meskipun tidak secara eksplisit menegaskan definisi partisipasi atau peran serta, namun menegaskan sejumlah hak masyarakat untuk terlibat dalam berbagai tahapan penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan petani. Meskipun ada ketentuan yang agak melemahkan posisi masyarakat di dalam Pasal 8 ayat 2 di mana keterlibatan masyarakat tergantung pada pertimbangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pasal 99 UU ini menjadi sangat penting karena memandatkan dibuatnya Peraturan Menteri tentang peran serta masyarakat dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.</p>

<p>Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.</p>	<p>Pasal 14 ayat 1 UU ini berbunyi usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Masyarakat, dan dunia usaha.</p> <p>Ayat 2 menyatakan bahwa mekanisme penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota dilakukan dengan melibatkan Masyarakat.</p>	<p>Pasal 14 mengandung konsep partisipasi karena masyarakat terlibat dalam proses penyusunan berbagai Rencana pengelolaan, Rencana Strategis, Rencana Zonasi, dan Rencana Aksi, dan bahwa mekanisme penyusunan semua Rencana tersebut dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Undang-Undang ini memandatkan keterlibatan masyarakat.</p> <p>Pasal 60 ayat 1 dapat ditafsirkan sebagai partisipasi masyarakat karena ketentuannya menyatakan bahwa masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan akses, mengusulkan, melakukan kegiatan sumber daya, memperoleh manfaat atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, memperoleh informasi, mengajukan laporan dan pengaduan, menyatakan keberatan, dan mendapatkan bantuan hukum. akumulasi semua bentuk hak ini mengandung pengertian hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.</p>
--	---	--

<p>Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa</p>	<p>Pasal 3 huruf j menyatakan bahwa Pengaturan Desa berasaskan partisipasi.</p> <p>Pasal 4 huruf d menyatakan bahwa Pengaturan Desa bertujuan mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama.</p> <p>Pasal 68 ayat 2 huruf e menegaskan bahwa masyarakat Desa berkewajiban berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa.</p> <p>Pasal 81 ayat 2 berbunyi Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong.</p> <p>Pasal 82 ayat 5 menyatakan bahwa Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.</p> <p>Dalam Penjelasan Umum bagian Azas Pengaturan angka 10 terkandung definisi partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan. Juga dinyatakan bahwa Lembaga Kemasyarakatan Desa berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa</p>	<p>Dalam UU ini partisipasi dinyatakan sebagai kewajiban masyarakat desa dalam berbagai kegiatan di Desa. Sementara Pasal 81 ayat 2 menegaskan partisipasi dalam semangat gotong royong. Sementara gotong royong mengandung makna kesukarelaan, karena adanya kesadaran sosial. Tampak ada kontradiksi pengaturan tentang partisipasi dalam UU ini. Partisipasi sebagai kewajiban juga bertentangan dengan makna partisipasi bermakna di mana partisipasi merupakan hak masyarakat untuk turut menentukan hasil akhir dari kebijakan pembangunan. Hal itu berarti masyarakat memiliki kebebasan untuk menjalankan haknya atau tidak.</p>
--	--	--

<p>Undang-Undang No. 23 thn 2014 tentang Pemerintahan Daerah.</p>	<p>Pasal 1 angka 41 Undang-Undang ini mengatur definisi partisipasi masyarakat, yaitu adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.</p> <p>Pasal 36 ayat 5 huruf a menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum merupakan salah satu parameter sosial politik</p> <p>Pasal 41 ayat 3 Masyarakat di Daerah Persiapan melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang dilakukan oleh Daerah Persiapan.</p> <p>Bab XIV UU ini khusus mengatur tentang Partisipasi Masyarakat dan hanya terdiri dari satu pasal, yaitu Pasal 354. Ayat 1 menyatakan bahwa Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dengan cara (ayat 2):</p> <ol style="list-style-type: none"> a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat; b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat; c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. <p>Partisipasi masyarakat mencakup (ayat 3):</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat; b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah; c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan d. penyelenggaraan pelayanan 	<p>UU ini paling lengkap mengatur tentang partisipasi masyarakat. Satu hal yang tidak cukup lengkap dalam perbandingan dengan konsep partisipasi bermakna adalah bahwa ia tidak menegaskan partisipasi sebagai hak masyarakat. Cakupan partisipasi masyarakat dalam UU ini mulai dari penyusunan Perda dan kebijakan pembangunan, dalam seluruh tahapan proyek pembangunan sampai ke pengelolaan aset dan sumber daya alam Daerah.</p>
---	--	--

<p>Undang-Undang No. 39 thn 2014 tentang Perkebunan</p>	<p>Pasal 4 huruf m menyatakan bahwa Lingkup pengaturan perkebunan meliputi: peran serta masyarakat.</p> <p>Pasal 5 ayat 3 berbunyi Perencanaan perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan pelaku usaha perkebunan dan peran serta masyarakat.</p> <p>Pasal 98 ayat 2 menegaskan bahwa Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berjenjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran serta masyarakat.</p> <p>Pasal 100 ayat 2 menyatakan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyusunan perencanaan; b. pengembangan kawasan; c. penelitian dan pengembangan; d. pembiayaan; e. pemberdayaan; f. pengawasan; g. pengembangan sistem data dan informasi. h. pengembangan kelembagaan; dan/atau i. penyusunan pedoman pengembangan usaha perkebunan. <p>Pasal 100 ayat 3 menyatakan bahwa Pedoman usaha perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat dilakukan dalam bentuk pemberian usulan, tanggapan, pengajuan keberatan, saran perbaikan dan/atau bantuan.</p> <p>Pasal 101 Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat diatur dengan peraturan Menteri.</p>	<p>UU ini pun mengatur cukup komprehensif tentang partisipasi mencakup partisipasi sebagai bagian dari ruang lingkup, bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melibatkan masyarakat dalam menjalankan kewenangannya dalam perencanaan, pengawasan. Juga diatur tentang cakupan partisipasi dalam penyelenggaraan perkebunan mulai dari perencanaan, pengembangan kawasan, pengawasan sampai pengembangan kelembagaan dan pedoman penyusunan usaha perkebunan.</p> <p>Sebagaimana juga UU Pemerintahan Daerah, UU Perkebunan mempunyai bab khusus tentang partisipasi, yaitu Bab XV Hal penting tentang partisipasi dalam UU ini adalah bahwa ia memandatkan untuk adanya pengaturan lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dengan Peraturan Menteri.</p>
<p>2015</p>		<p>Tidak ada Undang-Undang yang berkaitan langsung atau berimplikasi pada perubahan iklim menurut lima kriteria di atas</p>
<p>Masa Presiden Joko Widodo</p>		

<p>Undang-Undang No. 7 thn 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam.</p>	<p>Pasal 4 huruf f Undang-Undang ini menyatakan bahwa Lingkup pengaturan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam meliputi partisipasi masyarakat. Bab VIII khusus tentang Partisipasi Masyarakat.</p> <p>Pasal 71 menegaskan bahwa Masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.</p> <p>Pasal 72 ayat 1 menyatakan bahwa Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dapat dilakukan secara perseorangan dan/ atau berkelompok.</p> <p>Ayat 2 berbunyi Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penyusunan perencanaan; b. Perlindungan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; c. Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; d. pendanaan dan pembiayaan; dan e. pengawasan. <p>Ayat 3 mengatur bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam diatur dalam Peraturan Menteri.</p>	<p>Mirip dengan UU Pemerintahan Daerah dan UU Perkebunan di atas, UU ini pun memiliki bab khusus tentang partisipasi masyarakat. Bedanya adalah bahwa UU ini tidak mendefinisikan partisipasi masyarakat, melainkan hanya mengatur tentang cakupan partisipasi dalam penyusunan perencanaan, perlindungan, pemberdayaan, pendanaan dan pengawasan.</p> <p>Serupa dengan kedua UU di atas, UU No. 7 thn 2016 juga memandatkan dibuatnya Peraturan Menteri untuk mengatur partisipasi masyarakat.</p>

Tabel Periksa 2: Peraturan Kebijakan Pemerintah yang terkait dengan isu Perubahan Iklim

KEBIJAKAN	PENGATURAN TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT	KETERANGAN
Masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono		
Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan.	Pasal 13 ayat 6 huruf h menyatakan bahwa Rencana Pengelolaan hutan jangka pendek memuat unsur partisipasi para pihak.	Tidak ada pengaturan mengenai partisipasi masyarakat. Yang ada adalah partisipasi para pihak, dan semuanya dalam konteks usaha pemanfaatan hutan.
Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan.	-	Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah 'partisipasi', 'keterlibatan', 'peran serta', 'melibatkan masyarakat' maupun 'peran masyarakat'.
Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam	<p>Pasal 1 angka 20 menyatakan Peran serta masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan tujuan pengelolaan KSA dan KPA.</p> <p>Pasal 3 huruf f menyatakan bahwa Lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi pemberdayaan dan peran serta masyarakat</p> <p>Bab VII adalah bab tentang Pemberdayaan dan Peran Serta Masyarakat. Pasal 50 dalam bab ini menegaskan bahwa masyarakat berhak:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. mengetahui rencana pengelolaan KSA dan KPA; b. memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam penyelenggaraan KSA dan KPA; c. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan KSA dan KPA; dan d. menjaga dan memelihara KSA dan KPA. 	<p>Ada definisi tentang peran serta, yang dimaknai sebagai peran aktif dalam mendukung tujuan pengelolaan KSA dan KPA. Bentuk dari peran aktif tersebut mencakup yang disebutkan dalam Pasal 50. Di dalam pasal ini hak masyarakat untuk mengetahui rencana, memberi informasi, dan pengawasan cukup mendekati konsep partisipasi bermakna, tapi tidak sepenuhnya. Kelemahannya adalah bahwa tidak diatur partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan rencana dan pengambilan keputusan atas rencana.</p>

<p>Peraturan Pemerintah No. 61 tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah 'partisipasi', 'keterlibatan', 'peran serta', 'melibatkan masyarakat' maupun 'peran masyarakat'.</p>
<p>Peraturan Pemerintah Nomor: 26 thn 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah 'partisipasi', 'keterlibatan', 'peran serta', 'melibatkan masyarakat' maupun 'peran masyarakat'.. Meskipun ada banyak pasal yang menyatakan tujuan RTRWN untuk kesejahteraan masyarakat.</p>

<p>Peraturan Pemerintah Nomor 76 thn 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan.</p>	<p>Pasal 4 ayat 2 huruf g dan h menyatakan bahwa pendekatan partisipatif dan transparansi dan akuntabilitas termasuk dalam prinsip penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan.</p> <p>Pasal 5 Aspek teknologi meliputi penerapan teknologi yang ditentukan oleh kesesuaian lahan atau tapak setempat, tingkat partisipasi masyarakat, dan penyediaan input yang cukup.</p> <p>Bab IV tentang Peran Serta Masyarakat. Pasal 52 ayat 1 menegaskan bahwa Kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan dilaksanakan dengan melibatkan peran serta masyarakat.</p> <p>Ayat 2 menyatakan bahwa Peran serta masyarakat dalam rehabilitasi dan reklamasi hutan dapat dilakukan melalui konsultasi publik, kemitraan, dan penyampaian informasi.</p> <p>Dalam Penjelasan Umum alinea keenam dikatakan bahwa keberhasilan reklamasi ditentukan oleh besar kecilnya partisipasi masyarakat.</p> <p>Dalam Penjelasan Umum juga dikatakan bahwa pendekatan partisipatif berarti wujud keikutsertaan peran masyarakat dan pihak terkait dalam melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan. Sedangkan transparansi dan akuntabilitas berarti bahwa penyelenggaraan rehabilitasi hutan dan lahan mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan pengendalian bersifat terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat luas, dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan</p>	<p>Ada batasan pengertian partisipasi, yaitu terlibat dalam kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan. Penekanan hanya pada kegiatan. Ini tercermin pada adanya pengakuan bahwa keberhasilan penerapan aspek teknologi dalam rehabilitasi dan reklamasi hutan tergantung pula pada partisipasi masyarakat.</p> <p>Ayat 1 Pasal 52 mengandung keharusan untuk melibatkan masyarakat. Dan ada pengakuan bahwa keberhasilan rehabilitasi hutan ditentukan oleh partisipasi masyarakat. Bentuk-bentuk partisipasi sudah dibatasi.</p>
---	--	---

<p>Peraturan Presiden No. 46 tahun 2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Presiden No. 71 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Inventarisasi Gas Rumah Kaca Nasional.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’. Peraturan ini hanya menyebutkan satu kali masyarakat, yaitu masyarakat internasional, dalam bagian Menimbang huruf b.</p>
<p>Peraturan Presiden No. 61 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Presiden No. 62 tahun 2013 tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut</p>	-	<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.6/Menhut-II/2007 tentang Rencana Kerja dan Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>

<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.40/Menhut-II/2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2007 tentang Rencana Kerja dan Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’. Juga tidak ada satu pun kata ‘masyarakat’ dalam Peraturan ini.</p>
<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Demonstration Activities Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan.</p>		<p>Peraturan ini bahkan tidak mengandung satu pun kata ‘masyarakat’. Dalam Pasal 1 angka 7 dikatakan bahwa Mitra adalah pemerintah, badan internasional, swasta dan perorangan yang memiliki kemampuan untuk mendanai penyelenggaraan demonstration activities. Masyarakat tidak termasuk dalam konsep Mitra.</p>
<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.30/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD).</p>	<p>Pasal 22 ayat 3 menyebutkan tentang partisipasi para pihak Konvensi PBB tentang Perubahan Iklim; Dalam ketentuan tentang kriteria pemilihan lokasi REDD (Lampiran 2), disebutkan bahwa pemilihan lokasi REDD mempertimbangkan, antara lain, aspek keterlibatan parapihak dalam pengelolaan hutan.</p>	<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.</p>	<p>-</p>	<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>

<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 56/Menhut-II/2009 tentang Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1018/Menkes/PER/V/2011 tentang Strategi Adaptasi Sektor Kesehatan Terhadap Dampak Perubahan Iklim.</p>		<p>Ada pengaturan tentang pemberdayaan masyarakat dalam adaptasi perubahan iklim. Namun tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, ‘melibatkan masyarakat’ maupun ‘peran masyarakat’.</p>
<p>Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/PRT/M/2012 tentang Rencana Aksi Nasional Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Tahun 2012 – 2020 Kementerian Pekerjaan Umum.</p>	<p>Rencana Aksi Nasional Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Tahun 2012 – 2020 Kementerian Pekerjaan Umum, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan ini, dikatakan bahwa: Peran Kementerian Pekerjaan Umum dalam Upaya Adaptasi Perubahan Iklim adalah meningkatkan peran serta masyarakat tentang penyelamatan air.</p>	<p>Di sini partisipasi atau peran serta masyarakat ditempatkan sebagai bagian dari peran Kementerian PU dalam upaya mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, bukan merupakan peran aktif masyarakat sendiri.</p>
<p>Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 20/Menhut-II/2012 tentang Penyelenggaraan Karbon Hutan.</p>	<p>Dalam Bab III, Prinsip, dinyatakan bahwa penyelenggaraan karbon hutan juga ditujukan untuk mendorong peningkatan keberdayaan masyarakat di dalam dan di luar kawasan hutan.</p>	<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat baik dalam rumusan istilah ‘partisipasi’, ‘keterlibatan’, ‘peran serta’, maupun ‘peran’. Tidak ada penjelasan tentang apa arti peningkatan keberdayaan masyarakat.</p>

<p>Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: 19 tahun 2012 tentang Program Kampung Iklim.</p>	<p>Dalam Bagian D. Ruang Lingkup, dinyatakan bahwa: Kegiatan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim dapat berjalan dengan baik dan berkesinambungan dengan adanya peran serta aktif masyarakat dan dukungan berbagai pihak.</p>	<p>Menekankan peran serta aktif masyarakat sebagai salah satu prasyarat keberhasilan kegiatan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.</p>
<p>Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.</p>	<p>Ayat 4 menyatakan bahwa Gubernur atau bupati/walikota setelah menerima masukan atau tidak ada masukan dari masyarakat sekitar, dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melakukan kajian paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja. Sementara Ayat 5 menegaskan bahwa Permohonan disetujui dan diterbitkan IUP-B, IUP-P atau IUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah dilakukan pengkajian atas masukan masyarakat sekitar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan tidak ada sanggahan selama jangka waktu pengumuman resmi dan <i>website</i> pemerintah daerah setempat.</p>	<p>Hanya ada istilah ‘masukan dari masyarakat sekitar’ dalam urusan penerbitan izin-izin tersebut kepada Gubernur, Bupati/Walikota. Tidak ada pengaturan tentang bentuk dan proses untuk mendapatkan ‘masukan dari masyarakat sekitar’.</p>
<p>Permentan No 40 tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Hortikultura</p>	<p>Pasal 5 ayat 1 Peraturan ini menyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyusunan perencanaan penyelenggaraan hortikultura. Sementara ayat 2 menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyusunan perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam bentuk pemberian usulan, tanggapan, pengajuan keberatan, dan/atau saran perbaikan.</p>	<p>Dalam Peraturan ini, masyarakat dikatakan <i>dapat</i> berperan dalam berbagai bidang seperti penelitian, musrenbang, dan lain-lain. Kata ‘dapat’ memberikan kesan <i>optional</i>. Artinya masyarakat bisa dilibatkan atau tidak dilibatkan</p>
<p>Masa Presiden Joko Widodo</p>		

<p>Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.</p>		<p>Tidak ada pengaturan tentang partisipasi masyarakat atau istilah lain yang setara dengan itu. Peraturan lebih menekankan aspek administratif dalam penetapan hak komunal. Dalam proses tersebut masyarakat hukum adat mengajukan permohonan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur.</p>
<p>Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.33/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pedoman Penyusunan Aksi Adaptasi Perubahan Iklim.</p>	<p>Dalam Lampiran tentang Tim Penyelenggara Adaptasi Perubahan Iklim dikatakan Penyusunan adaptasi perubahan iklim harus melibatkan pemangku kepentingan yang terdiri dari unsur sekurang-kurangnya</p> <ol style="list-style-type: none"> a. instansi pemerintah; b. perguruan tinggi; dan c. perwakilan komunitas lokal. <p>Perwakilan komunitas lokal adalah Lembaga independen bentukan masyarakat bersifat non-profit atau masyarakat umum yang memiliki perhatian terhadap isu-isu yang relevan dengan penanggulangan dampak perubahan iklim (lingkungan, humanitarian, pembangunan, dll.) sebagai perwakilan komunitas lokal atau masyarakat. Peran dari elemen ini adalah sebagai pihak yang dapat membantu memverifikasi kebutuhan di lapangan, menjadi penyambung kelompok masyarakat rentan, peningkatan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat maupun otoritas lokal, mendukung upaya implementasi dan juga menjamin transparansi dan akuntabilitas dari proses perencanaan dan pengimplementasian upaya adaptasi.</p> <p>Pelibatan pemangku kepentingan dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi wilayah dan/atau sektor spesifik.</p>	<p>Selain dari ‘pelibatan pemangku kepentingan’, di mana termasuk perwakilan komunitas lokal, tidak ada pengaturan lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat di dalam Peraturan ini.</p>

--	--	--

Selain peraturan perundangan dan kebijakan terkait atau relevan dengan perubahan iklim dan partisipasi masyarakat yang dicantumkan dalam Tabel Periksa di atas, terdapat beberapa kebijakan yang secara khusus mengatur tentang tata cara partisipasi masyarakat meskipun tidak terkait dengan isu perubahan iklim. Misalnya partisipasi dalam pemberantasan korupsi. Ada kebijakan tersebut sudah ada sejak era Orde Baru. Kebijakan-kebijakan tersebut disajikan dalam Tabel di bawah ini.

Tabel 3: Kebijakan khusus yang mendefinisikan dan mengatur partisipasi masyarakat: sejak masa penghujung Orde Baru - masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Kebijakan	Definisi partisipasi masyarakat	Pengaturan lain
Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang	Peran serta masyarakat adalah berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang	Dalam kegiatan penataan ruang masyarakat berhak : a. berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang; b. mengetahui secara terbuka rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kawasan, rencana rinci tata ruang kawasan, termasuk tata letak dan tata bangunan; c. menikmati manfaat ruang dan atau pertambahan nilai ruang sebagai akibat dari penataan ruang; d. memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialami sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.
Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Peran serta masyarakat adalah peran aktif perorangan, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi	Terkait dengan partisipasi maka PP ini mengatur hak masyarakat untuk memperoleh dan memberikan informasi yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi

<p>Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang –</p> <p>Merupakan pelaksanaan dari mandat dalam UU 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang</p>	<p>Peran masyarakat adalah partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang</p>	<p>Bentuk peran masyarakat adalah kegiatan/aktivitas yang dilakukan masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.</p> <p>Peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. perencanaan tata ruang; b. pemanfaatan ruang; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang.
<p>Peraturan Menteri Kehutanan No. P.34/ Menhut-II/2013 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Internal (whistleblower system) dan Eksternal (Pengaduan Masyarakat) Atas Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Kementerian Kehutanan</p>	<p>Partisipasi masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang dilaksanakan sesuai dengan norma, hukum, nilai moral, sosial dan budaya yang berlaku dalam masyarakat;</p>	<p>Pengawasan masyarakat (wasmas), adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan</p> <p>Pengaduan eksternal (masyarakat) adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada Aparatur Pemerintah terkait, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan atau keluhan/ pengaduan yang bersifat membangun</p>

IV. Pembahasan

IV.1 Prinsip Analisis Teks dan Analisis Komparatif

Analisis teks adalah pemeriksaan arti pernyataan berdasarkan kaidan pemakaian bahasa yang berlaku dalam suatu masyarakat, berdasarkan situasi dan konteksnya (Widdowson, 2004). Pernyataan yang dimaksud di sini adalah pernyataan tertulis.

Dalam membuat perbandingan atau komparasi tentang sebuah isu di dalam dua objek atau lebih objek kajian, harus ada prinsip-prinsip yang menjadi pedoman untuk dibandingkan. Prinsip pertama adalah perbandingan dilakukan atas apa yang ada sekarang ini (*law as it is* atau *de lege lata*) dan bukan pada apa yang seharusnya ada atau dicita-citakan ada di masa depan (*law as it should be* atau *de lege ferenda*). Sehingga perbandingannya berbentuk *de lege lata* versus *de lege lata* (Juha Karhu, 2004: 79). Apa yang ada sekarang ini dalam kajian ini mencakup dua aspek, yaitu apa yang tertulis dalam peraturan perundangan dan kebijakan yang ada, dan apa yang tertulis dalam konsep-konsep tentang partisipasi yang terdapat dalam teori-teori yang dirujuk oleh kajian ini.

Prinsip kedua adalah koherensi, yaitu konsistensi keterkaitan antara satu peraturan dengan peraturan berikutnya dalam satu pokok wacana, dalam hal ini tentang partisipasi (Berg-Schlosser et al 2009: 15). Prinsip ketiga adalah konsistensi, yaitu ketaatan dalam sebuah pernyataan definitif, misalnya tentang pengertian partisipasi, ruang partisipasi, atau tujuan partisipasi. Prinsip keempat adalah perbandingan dipandang cukup relevan dilakukan bilamana objek yang dikaji sepadan. Sepadan mencakup: topiknya sama, ruangnya sama, dan kuantitasnya sepadan. Topik kajian adalah partisipasi, ruangnya adalah peraturan perundangan dan kebijakan, kuantitas adalah banyaknya peraturan perundangan dan kebijakan yang diperbandingkan relative sama.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kajian ini menyoroti peraturan perundangan dan peraturan kebijakan tentang partisipasi dalam pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo.

IV.2 Temuan

IV.2.1 Peraturan Perundangan Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

A. Undang-Undang yang memberikan definisi partisipasi:

- Undang-Undang No. 30 tahun 2007 tentang Energi. Dalam bagian Penjelasan terdapat batasan tentang peran masyarakat sebagai berikut: Peran masyarakat dalam ketentuan

ini adalah memberikan masukan berupa gagasan, data, dan/ atau informasi secara tertulis.

- Undang-Undang No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Penjelasan Pasal 2 huruf d mendefinisikan pengertian partisipasi masyarakat sebagai keterlibatan masyarakat dalam melakukan kegiatan pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan.
- Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Dalam Penjelasan Umum bagian Azas Pengaturan angka 10 terkandung definisi partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
- Undang-Undang No. 23 thn 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 41 Undang-Undang ini mengatur definisi partisipasi masyarakat, yaitu peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

B. Undang-Undang yang mengakui bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam bidang-bidang pembangunan tertentu:

- Undang-Undang No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Undang-Undang ini mengakui hak setiap orang untuk berpartisipasi dalam pendidikan (Pasal 13) dan dalam kehidupan budaya (Pasal 15).
- Undang-Undang No. 4 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 26 huruf e menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terhadap kegiatan penanggulangan bencana, khususnya yang berkaitan dengan diri dan komunitasnya.
- Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang ini menyentuh esensi partisipasi publik yang bermakna, karena menjamin hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan publik dan proses pengambilan keputusan publik. Tujuannya adalah menciptakan *good governance*.
- Undang-Undang No. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Pasal 11 huruf b Undang-Undang ini menyatakan bahwa setiap orang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggaraan, dan pengawasan di bidang pengelolaan sampah.
- Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 65 ayat 2 Undang-Undang ini menyatakan bahwa setiap

orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun tidak ada penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan ‘akses partisipasi’, sehingga tidak dapat ditarik kesimpulan yang pasti bahwa ‘hak atas akses partisipasi’ adalah ‘hak untuk berpartisipasi’.

- Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 96, ayat 1, 2, 3, dan 4 Undang-Undang ini mengatur cukup lengkap tentang partisipasi masyarakat. Ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberi masukan; masukan itu berbentuk lisan dan atau tertulis (ayat 2), yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, sosialisasi, kunjungan kerja, seminar, lokakarya dan atau diskusi (ayat 3). Masyarakat yang dimaksud adalah orang atau kelompok orang yang berkepentingan dengan substansi rancangan peraturan perundangan, dan setiap rancangan peraturan perundangan harus dapat diakses oleh masyarakat (ayat 4). Melihat hubungan antara masyarakat sebagai subjek dengan predikat ‘memberi masukan berbentuk lisan dan atau tertulis’. Dengan mempertimbangkan bahwa predikat dalam kalimat adalah kata kerja, maka dapat ditafsirkan bahwa masyarakat (sebagai subjek) berhak melakukan (kata kerja) ‘memberi masukan’ dalam berbagai ruang dan bentuk, karena berkepentingan si subjek. Dari sini partisipasi dapat ditafsirkan sebagai hak dalam peraturan perundangan ini.
- Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Undang-Undang ini memandatkan keterlibatan masyarakat. Pasal 60 ayat 1 dapat ditafsirkan sebagai partisipasi masyarakat karena ketentuannya menyatakan bahwa masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan akses, mengusulkan, melakukan kegiatan sumber daya, memperoleh manfaat atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, memperoleh informasi, mengajukan laporan dan pengaduan, menyatakan keberatan, dan mendapatkan bantuan hukum. akumulasi semua bentuk hak ini mengandung pengertian hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

C. Undang-Undang yang mengatur kewenangan pemerintah sebagai otoritas yang berwenang melibatkan atau sebagai pendorong partisipasi para pihak, pelaku usaha dan atau masyarakat:

- Undang-Undang No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan. Pasal 29 mengatur tentang Pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi dan mendorong peran serta pelaku utama dan pelaku usaha dalam

pelaksanaan penyuluhan. Namun, tidak ada pengaturan khusus tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyuluhan pertanian, perikanan dan kehutanan.

- Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 65 secara jelas mengatur tentang saluran-saluran bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penataan ruang. Namun, ayat 1 Pasal ini menegaskan bahwa Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Bunyi norma ini dapat ditafsirkan bahwa dalam menyelenggarakan penataan ruang Pemerintah adalah otoritas yang melibatkan masyarakat. Penafsiran seperti ini dapat dilakukan karena tidak ada penjelasan tentang makna dari ‘dengan melibatkan masyarakat’, sementara jelas dikatakan bahwa penataan ruang dilakukan oleh Pemerintah.
- Undang-Undang No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 7 ayat 1 huruf i Undang-Undang ini menyatakan bahwa Kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, antara lain, adalah pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.
- Undang-Undang No. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Pasal 18 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan. Pasal 26 ayat 1 menyatakan Dokumen amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat. Bunyi pasal-pasal ini mengandung arti bahwa ada otoritas penyelenggara KLHS dan AMDAL, dan penyelenggaraannya dilakukan ‘dengan melibatkan masyarakat’. Kembali di sini terdapat frasa ‘dengan melibatkan masyarakat’. Namun tidak cukup ada kepastian apakah ini bermakna sebuah kewajiban hukum ataukah sebuah situasi opsional bagi otoritas terkait.
- Undang-Undang No. 13 tahun 2010 tentang Hortikultura. Pasal 7 ayat 2 menyatakan bahwa Perencanaan hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan melibatkan masyarakat. Pasal 25 ayat 2 menyatakan Inventarisasi, pendaftaran, pendokumentasian, dan pemeliharaan sumber daya genetik hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan bekerja sama dengan masyarakat. Kembali di sini terdapat frasa ‘dengan melibatkan masyarakat’ dan ‘bekerja sama dengan masyarakat’. Meskipun tidak ada penjelasan tentang arti dari frasa-frasa ini, namun bunyi frasa tersebut mengandung arti bahwa ada otoritas penyelenggara yang berwenang melakukan berbagai kegiatan tersebut di atas dan untuk itu otoritas tersebut melibatkan masyarakat atau bekerja sama dengan masyarakat.

- Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal 98b ayat 2 menyatakan bahwa penetapan lokasi perumahan dan pemukiman kumuh dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Di sini pemerintah adalah otoritas yang melibatkan masyarakat. Namun tidak ada penjelasan memadai tentang frasa ini, apakah harus ditafsirkan sebagai kewenangan atau kewajiban. Yang bisa dipastikan adalah bahwa kewenangan penetapan lokasi perumahan dan pemukiman berada di tangan pemerintah. Sehingga bisa menimbulkan tafsir bahwa ‘melibatkan masyarakat’ adalah bagian dari kewenangan pemerintah tersebut.
- Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan. Pasal 1 ayat 14 Undang-Undang ini menyatakan bahwa Penyelenggaraan Pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi Pangan dan Gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Pasal 5 huruf k berbunyi Lingkup pengaturan Penyelenggaraan Pangan meliputi peran serta masyarakat. Pasal 130 ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Sedangkan ayat 3 menyatakan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mendorong peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Pasal 44 ayat 1 Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan tindakan untuk mengatasi Krisis Pangan. Ayat 2 huruf c menyatakan bahwa tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk menggerakkan partisipasi masyarakat. Dalam UU ini partisipasi masyarakat ditempatkan dalam konteks mobilisasi, karena didorong dan digerakkan oleh Pemerintah. Dengan demikian partisipasi yang dimaksud bukanlah partisipasi aktif berdasarkan kepentingan masyarakat, tetapi lebih pada kepentingan pemerintah menyukkseskan penyelenggaraan pangan. Hal ini dapat diperkuat dengan menafsir Pasal 1 ayat 14 bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Artinya ada otoritas diluar masyarakat (Pemerintah dalam hal ini) yang melibatkan. Hal ini menandakan bahwa partisipasi tidak ditempatkan sebagai hak masyarakat. Dan memang tidak ada ketentuan dalam UU ini yang menyatakan partisipasi sebagai hak masyarakat.
- Undang-Undang No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Pasal 8 ayat 2 menyatakan bahwa dalam menetapkan kebijakan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mempertimbangkan (huruf b) peran serta masyarakat dan/atau pemangku kepentingan lainnya sebagai mitra Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pasal 95 menegaskan bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Pasal 96 ayat 1 menyatakan bahwa peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 dapat dilakukan secara perseorangan dan/atau berkelompok. Di sini

Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah otoritas yang berwenang mempertimbangkan peran serta masyarakat, sementara partisipasi masyarakat diatur sebagai bersifat opsional, karena dikatakan bahwa ‘masyarakat dapat berperan serta’.

- Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Meskipun UU ini menyatakan bahwa masyarakat berhak berpartisipasi, namun Pasal 14 ayat 2 menyatakan bahwa mekanisme penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Ini dapat ditafsirkan bahwa otoritas pelaksanaan mekanisme berbagai rencana tersebut berada di tangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabuption/kota. Dalam menjalankan kewenangan tersebut pemerintah mempunyai wewenang untuk melibatkan masyarakat.
- Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Pasal 81 ayat 2 berbunyi Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong. Di sini Pemerintah Desa adalah otoritas yang berwenang untuk melibatkan masyarakat Desa.
- Undang-Undang No. 23 thn 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 354. Ayat 1 menyatakan bahwa Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat. Caranya adalah dengan menyampaikan informasi kepada masyarakat, mendorong organisasi masyarakat untuk lebih berperan aktif, mengembangkan pelebagaan dan mekanisme pengambilan keputusan dan kegiatan lainnya. Jadi otoritas untuk mendorong partisipasi masyarakat berada di tangan pemerintah.
- Undang-Undang No. 39 thn 2014 tentang Perkebunan. Pasal 5 ayat 3 berbunyi Perencanaan perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan pelaku usaha perkebunan dan peran serta masyarakat. Pasal 98 ayat 2 menegaskan bahwa Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara berjenjang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran serta masyarakat. Kembali di sini diatur bahwa Pemerintah (Pusat dan Daerah) adalah otoritas yang berwenang melibatkan masyarakat.

D. Undang-Undang yang mengatur partisipasi sebagai tujuan dari penyelenggaraan sebuah kebijakan:

- Undang-Undang No. 4 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pasal 4 huruf e menyebutkan Penanggulangan Bencana bertujuan untuk meningkatkan partisipasi dan kemitraan publik serta swasta.

E. Undang-Undang yang menyatakan partisipasi sebagai prasyarat tercapainya tujuan penyelenggaraan sebuah kebijakan:

- Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 – 2025. Dalam Bagian II Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang, Angka III Pembangunan Hukum dan Penyelenggaraan Negara, banyak disebutkan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai prasyarat tercapainya tujuan pembangunan jangka panjang.
- Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang ini menyatakan bahwa penyelenggaraan perumahan membutuhkan peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Sementara angka 18 menyatakan bahwa konsolidasi tanah untuk pembangunan perumahan dan pemukiman membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Kata ‘membutuhkan’ mengandung makna bahwa bila kebutuhan ini tidak dipenuhi maka penyelenggaraan perumahan dan konsolidasi tanah tidak akan berjalan dengan baik. Penalaran yang digunakan dalam tafsir ini adalah bahwa untuk dapat melaksanakan sebuah tindakan dengan baik, maka prasyarat yang memungkinkan terjadinya tindakan tersebut harus dipenuhi terlebih dahulu. Hal ini setara dengan ‘kebutuhan’. Dengan kata lain, bila semua kebutuhan untuk mungkin terlaksananya sebuah kebijakan terpenuhi, maka kebijakan itu dikatakan berpeluang besar akan berjalan dengan baik. Oleh karena itu, partisipasi di sini dapat ditempatkan sebagai prasyarat.
- Undang-Undang No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Penjelasan Pasal 2 huruf d menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam kegiatan pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan memiliki peran yang sangat signifikan dalam rangka menjaga kelestarian hutan. Di sini partisipasi adalah prasyarat bagi kelestarian hutan.

F. Undang-Undang yang menyatakan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat:

- Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Pasal 68 ayat 2 huruf e menegaskan bahwa masyarakat Desa berkewajiban berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa. Terlepas dari tujuan yang hendak dicapai, pengaturan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat jelas menyalahi prinsip partisipasi bermakna di mana hal utama dan terutama adalah menempatkan partisipasi sebagai hak masyarakat.

Implikasi hukum dari menempatkan partisipasi sebagai kewajiban adalah bilamana sebuah kebijakan atau kegiatan yang dilakukan bersifat merugikan masyarakat atau bahkan mengancam mata pencaharian, maka kewajiban berpartisipasi akan menghadapi tantangan dari masyarakat. Dalam situasi tersebut masyarakat akan menolak kebijakan atau kegiatan tersebut. Sementara kata 'wajib' berimplikasi pada sifat memaksa dari sebuah ketentuan hukum. Situasi seperti ini justru tidak akan menciptakan tertib sosial dalam masyarakat bersangkutan.

G. Undang-Undang yang memandatkan pengaturan lebih lanjut tentang partisipasi dalam/dengan peraturan pelaksanaannya

- Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 65 Ayat 3 menyatakan bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur *dengan* peraturan pemerintah. Mandat ini sudah diatur dalam PP No. 68 tahun 2010.
- Undang-Undang No. 13 tahun 2010 tentang Hortikultura. Pasal 121 memandatkan pengaturan lebih lanjut tentang peran serta masyarakat dilakukan *dengan* Peraturan Menteri. Mandat ini telah dilaksanakan melalui Permentan No 40 tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Hortikultura
- Undang-Undang No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Pasal 99 UU ini menjadi sangat penting karena memandatkan pengaturan lebih lanjut tentang peran serta masyarakat dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Petani *dalam* Peraturan Menteri.
- Undang-Undang No. 23 thn 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 354 Ayat 7 menegaskan bahwa tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut *dalam* Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.
- Undang-Undang No. 39 thn 2014 tentang Perkebunan. Pasal 101 Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat diatur *dengan* Peraturan Menteri.

IV.2.2 Peraturan Perundangan Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo

- Yang tercatat dalam kajian ini hanya ada satu Undang-Undang yang relevan dengan isu perubahan iklim dan isinya mengatur tentang partisipasi, yaitu Undang-Undang No. 7 thn 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. UU ini tidak mendefinisikan partisipasi, tidak mengatur tujuan

partisipasi, dan tidak mengatur partisipasi sebagai hak masyarakat. UU ini hanya mengatur ruang untuk masyarakat berpartisipasi, yaitu dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam. Pasal 72 ayat 3 mengatur bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam diatur dalam Peraturan Menteri.

IV.2.3 Peraturan Kebijakan Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

A. Kebijakan yang memberikan definisi partisipasi:

- Pemerintah No. 28 tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Pasal 1 angka 20 menyatakan Peran serta masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan tujuan pengelolaan KSA dan KPA.
- Peraturan Pemerintah Nomor 76 thn 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. . Dalam Penjelasan Umum alinea keenam dikatakan ada batasan pengertian partisipasi yaitu terlibat dalam kegiatan rehabilitasi dan reklamasi hutan.

B. Kebijakan yang mengakui bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam bidang-bidang pembangunan tertentu:

- Tidak ada

C. Kebijakan yang mengatur kewenangan pemerintah sebagai otoritas yang berwenang melibatkan atau sebagai pendorong partisipasi para pihak, pelaku usaha dan atau masyarakat:

- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11/PRT/M/2012 tentang Rencana Aksi Nasional Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Tahun 2012 – 2020 Kementerian Pekerjaan Umum. Rencana Aksi Nasional Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim Tahun 2012 – 2020 Kementerian Pekerjaan Umum, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan ini, dikatakan bahwa: Peran Kementerian Pekerjaan Umum dalam Upaya Adaptasi Perubahan Iklim adalah meningkatkan peran serta masyarakat tentang penyelamatan air. Ini dapat ditafsirkan bahwa Kementerian Pekerjaan Umum adalah otoritas negara yang berperan untuk mendorong partisipasi masyarakat.

D. Kebijakan yang mengatur partisipasi sebagai tujuan dari penyelenggaraan sebuah kebijakan:

- Tidak ada

E. Kebijakan yang menyatakan partisipasi sebagai prasyarat tercapainya tujuan penyelenggaraan sebuah kebijakan:

- Peraturan Pemerintah Nomor 76 thn 2008 tentang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan. Dalam Penjelasan Umum alinea keenam dikatakan bahwa keberhasilan reklamasi ditentukan oleh besar kecilnya partisipasi masyarakat.
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: 19 tahun 2012 tentang Program Kampung Iklim. Dalam Bagian D. Ruang Lingkup, dinyatakan bahwa: Kegiatan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim dapat berjalan dengan baik dan berkesinambungan dengan adanya peran serta aktif masyarakat dan dukungan berbagai pihak. Menekankan peran serta aktif masyarakat sebagai salah satu prasyarat keberhasilan kegiatan adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.

F. Kebijakan yang menyatakan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat:

- Tidak ada

IV.2.4 Peraturan Kebijakan Masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo

A. Kebijakan yang memberikan definisi partisipasi:

- Tidak/belum ada²⁵

B. Kebijakan yang mengakui bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam bidang-bidang pembangunan tertentu:

- Tidak/belum ada

C. Kebijakan yang mengatur kewenangan pemerintah sebagai otoritas yang berwenang melibatkan atau sebagai pendorong partisipasi para pihak, pelaku usaha dan atau masyarakat:

- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.33/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pedoman Penyusunan Aksi Adaptasi Perubahan Iklim. Dalam Lampiran tentang Tim Penyelenggara Adaptasi Perubahan Iklim dikatakan Penyusunan adaptasi perubahan iklim harus melibatkan pemangku kepentingan yang terdiri dari unsur sekurang-kurangnya
 - a. instansi pemerintah;
 - b. perguruan tinggi; dan
 - c. perwakilan komunitas lokal.

Peraturan ini dimasukkan dalam kategori kewenangan pemerintah sebagai otoritas yang berwenang mengatur partisipasi karena ketentuan tentang partisipasi dimasukkan dalam bagian pembentukan Tim, yang di sini dipandang sebagai sebuah langkah administratif sebagai bagian dari upaya pelaksanaan sebuah program pembangunan.

D. Kebijakan yang mengatur partisipasi sebagai tujuan dari penyelenggaraan sebuah kebijakan:

- Tidak/belum ada

E. Kebijakan yang menyatakan partisipasi sebagai prasyarat tercapainya tujuan penyelenggaraan sebuah kebijakan

- Tidak/belum ada

²⁵ Penggunaan istilah “Tidak/belum ada” dipilih dengan pertimbangan bahwa masa pemerintahan Presiden Joko Widodo masih berlangsung sampai dengan 2019, sehingga istilah ini mengantisipasi bilamana dalam masa tersebut lahir kebijakan tentang partisipasi.

F. Kebijakan yang menyatakan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat:

- Tidak/belum ada

IV.2.5 Kontradiksi dan Inkonsistensi

Selain kategori-kategori di atas, ada beberapa kontradiksi dan inkonsistensi dalam peraturan perundangan yang ada:

1. Kontradiksi di dalam diri Undang-Undang itu sendiri

- Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. UU ini menyatakan bahwa masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi, namun sekaligus menetapkan bahwa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang untuk melibatkan masyarakat. Kontradiksinya terletak pada hubungan antara masyarakat dan negara yang diwakili pemerintah. Jika masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam program pembangunan negara, maka di sisi lain pemerintah seharusnya menjadi penyandang kewajiban untuk memenuhi, menghormati dan melindungi hak tersebut. Bukan menjadi pihak berwenang untuk mengatur terlibat tidaknya masyarakat. Ketentuan bahwa Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang melibatkan masyarakat mengandung makna tersembunyi (implisit) bahwa partisipasi bukanlah hak masyarakat melainkan termasuk dalam urusan kewenangan (administratif?) pemerintah.
- Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Pasal 81 ayat 2 berbunyi Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong. Di sini Pemerintah Desa adalah otoritas yang berwenang untuk melibatkan masyarakat Desa. Pasal 68 ayat 2 huruf e menegaskan bahwa masyarakat Desa berkewajiban berpartisipasi dalam berbagai kegiatan di Desa. Kontradiksi utama adalah pengaturan partisipasi sebagai kewajiban. Pengaturan ini

jelas mencampuradukkan konsepsi hak dan kewajiban. Untuk segala urusan di mana masyarakat diwajibkan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakannya, maka pengaturan yang perlu dilakukan adalah menetapkan apa saja jenis kewajiban tersebut. Namun untuk setiap urusan di mana masyarakat berhak atas urusan tersebut, maka menjadi kewajiban Pemerintah Desa untuk melindungi dan menghormati serta memenuhinya. Karena masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam pembangunan, maka perumusan ‘masyarakat berkewajiban berpartisipasi’ merupakan sebuah kontradiksi.

2. Kontradiksi antara peraturan perundangan dan kebijakan.
 - Kontradiksi antara UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan Peraturan Pemerintah Nomor: 26 thn 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Sementara UU No. 26 jelas-jelas mengatur tentang peran masyarakat di dalam penataan ruang, PP 26 sama sekali tidak mengandung pengaturan tentang partisipasi masyarakat. Meskipun banyak pasal menyebutkan bahwa RTRW bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat, namun tidak ada satu ayat atau pasal pun yang menyatakan tentang partisipasi atau istilah lain yang setara dengan itu seperti peran serta, keterlibatan, atau ‘dengan melibatkan’. Memang ada PP No. 68 tahun 2010 tentang Tata Cara dan Bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang. Namun hal itu tidak begitu saja menghapus kontradiksi, karena PP 68 bertahun 2010, sementara PP 26 bertahun 2008, keduanya merupakan pelaksanaan mandat dari UU 26/2007. Pertanyaan penting di sini adalah sebelum PP 68 berlaku, apakah pelaksanaan PP 26 disertai dengan partisipasi masyarakat?
3. Inkonsistensi di dalam peraturan perundangan maupun kebijakan terkait perubahan iklim di atas adalah bahwa di dalam peraturan perundangan maupun kebijakan tersebut terdapat berbagai konsepsi tentang partisipasi: sebagai hak, sebagai kewajiban, sebagai azas, sebagai prinsip, sebagai kewenangan pemerintah. Hal ini menimbulkan kekaburan makna partisipasi masyarakat. Menurut konsep partisipasi bermakna sebagaimana diuraikan pada bagian awal kajian ini, partisipasi pertama-tama adalah hak masyarakat untuk ikut dalam pembuatan keputusan atau kebijakan publik. Masyarakat memegang peran utama dalam pembuatan keputusan publik. Masyarakat memegang kontrol atas kebijakan publik. Tujuannya agar tercapai *good governance* dan terciptanya tertib sosial.

V. Refleksi atas temuan: Perbandingan Kebijakan Tentang Partisipasi dalam Peraturan perundangan dan peraturan kebijakan dalam masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan masa pemerintahan Presiden Joko Widodo

1. Partisipasi sebagai hak dalam perbandingan dengan norma-norma di dalam peraturan perundangan dan kebijakan tentang perubahan iklim: Jika partisipasi sebagai hak masyarakat diterima sebagai sebuah prinsip dalam pembangunan, maka norma-norma yang menegaskan tentang partisipasi sebagai hak dalam sejumlah peraturan perundangan yang ditemukan dalam kajian ini selaras dengan prinsip tersebut. Sebaliknya semua norma yang menyatakan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat bersifat bertentangan dengan prinsip ini. Pertentangan ini bukan tidak hanya menyangkut pertentangan dalam aspek hukum, melainkan juga dalam prinsip umum penyelenggaraan negara, dalam hubungan antara masyarakat dan negara. Alasannya adalah bahwa partisipasi sebagai hak masyarakat berimplikasi pada kewajiban negara untuk melindungi, menghormati dan memenuhinya. Sedangkan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat memberikan kewenangan kepada negara untuk menegakkan kewajiban tersebut. Situasi ambivalen dalam norma-norma tentang status partisipasi senantiasa akan tekanan beban bagi masyarakat, karena dalam situasi konflik antara masyarakat dengan negara maupun dengan pihak ketiga, situasi masyarakat sangat tergantung otoritas yang berwenang membuat tafsir atas norma tersebut: apakah partisipasi ditafsir sebagai hak atau sebagai kewajiban masyarakat. Situasi ambivalen ini juga bertentangan dengan prinsip negara hukum, di mana kepastian hukum adalah prinsip yang mutlak dipenuhi, karena jika tidak maka negara akan gagal menjamin kepastian hukum.

Memastikan bahwa partisipasi adalah hak menjadi sebuah prinsip penting dalam penyelenggaraan pembangunan agar ada ukuran yang pasti dalam mengidentifikasi ada tidaknya inkonsistensi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat. Sebaliknya, memastikan bahwa partisipasi adalah kewajiban masyarakat hanya akan memastikan sifat otoritarian dari negara.

2. Ada banyak UU dan Kebijakan tentang maupun terkait dengan perubahan iklim dalam masa dua periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Sementara hanya ada satu UU dan dua Peraturan Menteri terkait perubahan iklim dalam masa pemerintahan Presiden Joko Widodo sampai dengan saat riset ini dibuat. Dengan ketidakseimbangan kuantitatif serta mengingat bahwa masa pemerintahan Presiden Joko Widodo baru berlangsung sekitar dua tahun (terhitung dari mulai menjabat sampai riset ini dibuat), kurang tepat untuk menilai apakah rejim terdahulu lebih memperhatikan isu perubahan iklim dibanding rejim saat ini. Melihat kosongnya

peraturan kebijakan tentang partisipasi dalam pemerintahan Joko Widodo yang disajikan di atas, perlu kembali ditegaskan (mengulang kembali catatan kaki 23) bahwa sampai dengan penulisan laporan ini, status ‘tidak/belum ada’ harus ditempatkan dalam perspektif waktu, mengingat pemerintahan rejim ini masih akan berlangsung sampai dengan 2019.

3. Ada lima UU terkait dengan perubahan iklim yang secara eksplisit memandatkan pengaturan lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dalam atau dengan peraturan pelaksana, baik Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri.
4. Dalam kebijakan yang terkait langsung dengan perubahan iklim seperti kebijakan Kehutanan, terdapat banyak peraturan pelaksana yang **tidak mengatur sama sekali partisipasi masyarakat**. Kebijakan-kebijakan tersebut adalah:
 - Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan;
 - Peraturan Pemerintah No. 61 tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan;
 - Peraturan Presiden No. 46 tahun 2008 tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim;
 - Peraturan Presiden No. 71 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Inventarisasi Gas Rumah Kaca Nasional;
 - Peraturan Presiden No. 61 tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca;
 - Peraturan Presiden No. 62 tahun 2013 tentang Badan Pengelola Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi, Degradasi Hutan dan Lahan Gambut;
 - Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.6/Menhut-II/2007 tentang Rencana Kerja dan Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi;
 - Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.40/Menhut-II/2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.6/Menhut-II/2007 tentang Rencana Kerja dan Rencana Kerja Tahunan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem dalam Hutan Alam pada Hutan Produksi;
 - Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 68/Menhut-II/2008 tentang Penyelenggaraan Demonstration Activities Pengurangan Emisi Karbon dari Deforestasi dan Degradasi Hutan;

- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.36/Menhut-II/2009 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung;
 - Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 56/Menhut-II/2009 tentang Rencana Kerja Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Alam dan Restorasi Ekosistem;
 - Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
5. UU dan kebijakan pada masa SBY sudah fokus pada isu perubahan iklim sejak awal pemerintahan dalam periode pertama (2004 – 2009), sedangkan fokus kebijakan Jokowi lebih pada pembangunan infrastruktur, sebagaimana dapat dilihat dari serangkaian paket kebijakan di bidang energi listrik, jalan tol, kereta api, tol laut dan lain-lain.
 6. Secara umum, peraturan perundangan maupun kebijakan yang terkait dengan perubahan iklim dan mengatur tentang partisipasi yang dicatat dalam kajian ini, tidak ada yang mengatur partisipasi secara koheren dan bermakna mencakup: sebagai hak, dengan tujuan memastikan kontrol masyarakat atas pemerintahan yang baik dan bersih, serta mengontrol efektifitas penyelenggaraan pembangunan.
 7. Justru dalam era Orde Baru terdapat kebijakan yang cukup komprehensif tentang partisipasi masyarakat, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara. Kedua PP ini mengatur partisipasi sebagai hak masyarakat, dengan tata cara dan tujuan yang selaras dengan pengertian partisipasi bermakna.
 8. Perlu dikemukakan pula bahwa gambaran partisipasi di dalam berbagai peraturan perundangan yang dikaji dalam tulisan ini sedikit banyak mencerminkan dinamika ber hukum di Indonesia di tengah pengaruh *Civil law and Common law system*. Di satu sisi pengaturan partisipasi secara terkodifikasi dan diatur melalui Undang-Undang mencerminkan pengaruh sistem hukum Eropa Kontinental. Sementara di sisi lain, upaya mendorong partisipasi masyarakat sebagai hak warga dan sebagai bagian dari *good governance* mencerminkan pengaruh dari *Common law system*. Meskipun demikian, ada situasi abu-abu di mana partisipasi ditempatkan sebagai kewajiban warga, sebuah situasi yang tidak mencerminkan secara jelas sistem hukum mana yang dirujuk. Situasi abu-abu ini menimbulkan pertanyaan, ke mana sesungguhnya arah pembangunan sistem hukum nasional Indonesia? Dalam RPJPN 2005 – 2025

ditegaskan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai prasyarat tercapainya tujuan pembangunan jangka panjang. Dikatakan dalam RPJPN bahwa tiadanya partisipasi masyarakat akan membuat Aparatur Negara tidak mampu menghasilkan kebijakan yang tepat dalam program-program pembangunan. Dengan cara terbalik dapat dikatakan bahwa adanya partisipasi akan mendorong Aparatur Negara menjadi mampu menghasilkan kebijakan yang tepat dalam program pembangunan, termasuk (sebagai bagian dari pembahasan tentang pembangunan sosial politik dan hukum) pembangunan sistem hukum nasional Indonesia.

9. Di tingkat tapak proyek sekarang ini banyak dijumpai upaya mendorong partisipasi masyarakat dalam memberi input bagi SOP yang dikembangkan korporasi. SOP itu kemudian menjadi dasar bagi monitoring partisipatif. Ini sebuah perkembangan yang dipengaruhi terutama oleh *Common law system* dalam sektor bisnis, terutama di Amerika Serikat.
10. Dengan berasumsi bahwa perumusan peraturan perundangan (sebagaimana dalam *Civil law system*) dipengaruhi secara mendalam oleh para pakar hukum dan pakar berbagai disiplin ilmu, serta kemampuan dalam ilmu hukum dari para legislatur dan pemerintah, maka menjadi sebuah pertanyaan besar, mengapa perumusan aspek partisipasi menjadi demikian minim di dalam peraturan perundangan, lebih lagi terdapat sejumlah kontradiksi antara rumusan-rumusan tersebut. Patut dipertanyakan mengenai iktikad baik dari pihak negara (pemerintah dan legislatur) untuk memajukan hak masyarakat untuk berpartisipasi secara penuh dan bermakna di dalam perumusan kebijakan-kebijakan publik. Dengan melihat perkembangan diadopsinya prinsip partisipasi masyarakat sebagai inti dari upaya membangun pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) keprihatinan mengenai iktikad baik ini semakin mengemuka. Karena di satu sisi para pakar hukum, legislatur dan pemerintah sebagai unsur penting melahirkan kebijakan (dalam sistem *Civil Law*) tidak kunjung mendorong implementasi nyata bagi partisipasi masyarakat secara penuh dan bermakna, di sisi lain pengadopsian prinsip partisipasi dalam *Common law system* tidak menunjukkan realisasi yang bermakna dalam perumusan kebijakan maupun dalam pelaksanaan pembangunan. Meskipun kita mengenal adanya proses musyawarah rencana pembangunan tingkat desa, kecamatan, sampai tingkat kabupaten kota, namun selama kebijakan tentang partisipasi masyarakat tidak menegaskannya sebagai hak yang perlu dimajukan dan dilindungi negara melalui peraturan perundangan yang tegas dan jelas, tidak bermakna ganda, maka seluruh proses pembangunan yang terjadi belum dapat menjamin pemenuhan atau pelaksanaan aspirasi masyarakat yang didorong melalui mekanisme musyawaran rencana pembangunan tersebut. Terlebih-lebih karena mekanisme tersebut lebih merupakan sebuah prosedur administratif ketimbang sebagai manifestasi partisipasi yang penuh dan bermakna.

VI. Rekomendasi

Rekomendasi ini disampaikan dengan menggunakan pendekatan *people-centred development* atau juga dikenal sebagai *community-led development* di mana asumsi pokoknya adalah bahwa masyarakat yang paling tahu tujuan dan kebutuhan-kebutuhan mereka. Oleh karena itu masyarakat harus menjadi subjek atau pelaku utama dalam pembangunan, dan negara berperan menyediakan syarat-syarat, mekanisme dan prosedur yang memungkinkan masyarakat mampu memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan mereka.

Hal yang perlu disadari sedari awal adalah bahwa meskipun rekomendasi-rekomendasi ini penting untuk meningkatkan kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan dan tujuan hidup mereka hal ini tidak dapat dicapai dalam waktu singkat. Upaya-upaya ini tidak lagi hanya bersifat teknis hukum melainkan sudah memasuki ranah politik, misalnya di tingkat legislatif, di mana proses-proses ‘pembaruan hukum’ dalam rekomendasi-rekomendasi menghadapi ketegangan kepentingan berbagai pihak di dalam legislatif dan eksekutif, maupun pihak-pihak lain di luar kedua struktur tersebut yang berkepentingan dengan diubah atau tidak diubahnya sebuah norma dalam peraturan perundangan.

Rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan di sini mencakup isi, struktur maupun budaya hukum. Untuk itu beberapa hal pokok yang penting dan perlu negara lakukan adalah sebagai berikut:

Langkah hukum bagi Pemerintah

1. Memberikan kepastian hukum bahwa partisipasi adalah hak masyarakat dengan merumuskannya secara komprehensif di dalam peraturan perundangan. Ini bisa dilakukan dengan merevisi peraturan perundangan yang ada atau dengan membuat sebuah undang-undang baru yang menjadi pedoman dalam aspek partisipasi bagi penyelenggara pembangunan.
2. Menghapus semua kontradiksi dan inkonsistensi norma-norma yang mengatur tentang partisipasi. Semua norma yang menyatakan partisipasi sebagai kewajiban masyarakat dihapus. Langkah ini dapat ditempuh dengan merevisi peraturan perundangan dan peraturan kebijakan yang adat.
3. Khusus tentang peraturan kebijakan terkait perubahan iklim, Pemerintah perlu merevisi peraturan kebijakan dengan memasukkan pengaturan tentang partisipasi ke dalam peraturan kebijakan yang tidak mengandung norma pengaturan tentang partisipasi. Peraturan kebijakan ini harus merujuk pada peraturan perundangan lebih tinggi yang sudah mengatur tentang partisipasi sebagai hak

4. Membuat peraturan pemerintah dari semua undang-undang yang memandatkan pembuatan peraturan pelaksana yang mengatur tentang partisipasi. Dalam bidang kehutanan langkah ini penting dilakukan mengingat bahwa Undang-Undang No. 41/1999 tentang kehutanan mengatur partisipasi masyarakat dalam sebuah bab khusus. Bab X UU ini mengatur tentang peran-serta masyarakat dan memandatkan untuk dibuat peraturan pemerintah yang mengatur tentang partisipasi masyarakat di bidang kehutanan dan kewajiban pemerintah dalam mendorong partisipasi masyarakat.
5. Untuk memajukan partisipasi pemerintah perlu menjamin hak masyarakat untuk mengurus diri sendiri dalam bidang-bidang pembangunan tertentu seperti pembangunan desa di bidang pertanian, penggunaan bibit lokal, sistem irigasi lokal, sistem perlindungan dan pelestarian lingkungan hutan, sungai dan perairan beserta mekanisme penyelesaian konflik dan pemberian sanksi oleh masyarakat. Dengan kata lain pemerintah perlu menjamin otonomi masyarakat perdesaan, termasuk masyarakat hukum adat, dalam mengurus diri sendiri
6. Perlu ada pengaturan tentang struktur yang menjamin pelaksanaan partisipasi masyarakat secara penuh dan efektif. Struktur-struktur ini dapat menjadi bagian integral dari setiap sektor dalam pemerintahan dan bertanggung jawab kepada pimpinan kementerian dan lembaga bersangkutan.
7. Memastikan adanya sanksi hukum bagi otoritas penyelenggara pembangunan, kementerian dan lembaga yang tidak menjalankan aspek partisipasi dalam pelaksanaan proyek pembangunan

Langkah administratif bagi Pemerintah

8. Memastikan bahwa ada audit internal dan eksternal atas pelaksanaan partisipasi dalam pembangunan. Audit ini mencakup pelaksanaan tanggung jawab dari setiap kementerian dan lembaga yang memiliki struktur yang bertanggung jawab atas pelaksanaan partisipasi dalam setiap proyek pembangunan di bawah kementerian dan lembaga bersangkutan.
9. Memastikan adanya publikasi luas tentang hasil audit
10. Menjamin bahwa selalu ada penyampaian informasi yang efektif kepada masyarakat tentang sebuah peraturan perundangan dan peraturan kebijakan yang mengatur tentang pembangunan dan partisipasi
11. Menyangkut partisipasi sebagai hak, maka pemerintah perlu memastikan bahwa penyelenggara proyek pembangunan menjalankan prinsip free, frior and informed consent dalam setiap proyek mereka

12. Memastikan adanya sanksi administratif (di samping sanksi hukum) bagi penyelenggara proyek yang tidak menjalankan aspek partisipasi dalam pelaksanaan proyek pembangunan
13. Pemerintah perlu mengambil langkah diskriminasi positif untuk memastikan adanya partisipasi dari kelompok-kelompok kurang beruntung seperti kaum perempuan, anak-anak dan orang-orang miskin dan masyarakat hukum adat yang kehilangan tanah. Dalam tindakan tersebut pemerintah bisa mengambil langkah ‘diskriminatif’ dengan mengutamakan perhatian kepada kelompok-kelompok tersebut.

Langkah-langkah dalam bidang sosial budaya

14. Pemerintah perlu mendorong pemajuan promosi partisipasi sebagai hak warga dan masyarakat melalui pendidikan formal maupun informal. Langkah ini menghendaki agar pemerintah membangun kerja sama dengan organisasi-organisasi sosial budaya, baik itu lembaga-lembaga pendidikan, penelitian dan pelatihan modern, maupun dengan organisasi dan lembaga-lembaga yang telah tumbuh berkembang di masyarakat dan menjadi bagian dari tradisi masyarakat. Kerja sama ini terutama perlu dilakukan dalam upaya perlindungan hutan dan lahan di mana masyarakat tinggal.
15. Terkait dengan itu pemerintah perlu mendorong penguatan hak masyarakat atas tanah, hutan dan kekayaan alam di dalam kawasan yang oleh masyarakat diklaim sebagai tanah mereka berdasarkan tradisi dan kesejarahan setempat. Pemerintah perlu mempertimbangkan sifat deklaratif dari klaim-klaim atas tanah dan hutan berdasarkan hak adat, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang No5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria

Koordinasi oleh Pemerintah

16. Pemerintah perlu memastikan adanya koordinasi lintas sektor untuk memastikan struktur penanggung jawab pelaksanaan aspek partisipasi dalam sebuah proyek pembangunan yang bersifat lintas sektor

Untuk masyarakat dan organisasi non-pemerintah

17. Masyarakat dan ornop perlu secara aktif bekerja sama memantau dan membuat pelaporan tentang pelaksanaan aspek partisipasi masyarakat dalam setiap proyek pembangunan yang berlangsung dalam wilayah mereka

18. Masyarakat perlu meningkatkan kemampuan dalam mengakses dan memahami peraturan perundangan dan kebijakan yang mengatur tentang partisipasi sebagai hak masyarakat, dan mampu mendorong pelaksanaannya di dalam proyek pembangunan yang potensial berdampak pada kehidupan mereka. Ornop perlu mengambil peran aktif membantu masyarakat dalam peningkatan kapasitas. Peningkatan kapasitas tersebut dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan; melalui penyediaan media-media informatif alternatif dan melalui perluasan kerja sama dan berjejaring dengan kelompok-kelompok sosial lain yang mendukung pemajuan partisipasi sebagai hak.

Daftar Pustaka

- Agarwal, B., 2001. "Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework". dalam *World Development* Vol. 29, No. 10.
- Asian Development Bank, 1996. "Framework for Mainstreaming Participatory Development Processes into Bank Operations"
- Asplund, Knut D., Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (eds), 2010. "Hukum Hak Asasi Manusia". Yogyakarta: PUSHAM UII
- Battaglini, Marco., and Bard Harstad, 2014. " Participation and Duration of Environmental Agreements"
- Berg-Schlosser, D., Gisele De Meur, Benoit Rihoux, dan Charles C. Ragin, 2009. "Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach" dalam Rihoux, B. Dan Charles C. Ragin (eds), *Configurational Comparative Methods, Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, hal. 1 – 18. London: Sage Publication
- Berger, Peter L., and Richard John Neuhaus, 1984. "To Empower People", dalam Korten, David C., and Rudi Klaus (eds), 1984. *People Centered Development, Contribution Toward Theory and Planning Frameworks.*, hal. 250 – 261, Connecticut: Kumarian Press
- Bodansky, Daniel, 2010. "The Art and Craft of International Environmental Law". USA: Harvard University Press.
- Boucher, David, 2009. " The Limits of Ethics in International Relations, Natural Law, Natural Rights, and Human Rights in Transition". New York: Oxford University Press
- Brodie, Ellie., Eddie Cowling, Nina Nissen et al, 2009. "Understanding participation: A literature review", Institute for Volunteering Research.
- CAG Consultant, "Participation, A Theoretical Context"
- Clark, John., 1995. "The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector"., dalam *World Development*, Vol. 23, No. 4, Great Britain: Pergamon
- Claridge, Tristan, Juni 2004. "Designing Social Capital Sensitive Participation Methodologies"
- Dailly, Jane., and Alan Barr, 2008. "Understanding A Community-led Approach to Health Improvement": Health Communities
- Davis, Martha F., 2013. "Participation, Equality, and the Civil Right to Counsel: Lessons from Domestic and International Law"; *The Yale Law Journal*, diunduh dari <http://>

www.yalelawjournal.org/essay/participation-equality-and-the-civil-right-to-counsel-lessons-from-domestic-and-international

Fachrini, Diba Dina A., A. Margono, Sugandi, 2014. "Partisipasi Masyarakat dalam Penanggulangan Sampah dan Kebersihan Lingkungan Di Kecamatan Samarinda Ulu, Kota Samarinda", dalam *eJournal Administrative Reform*, 2014, 2(1)

Forest Peoples Programme, Yayasan Pusaka dan Yayasan Merah Putih Palu, 2011. "Sulawesi Tengah: Provinsi Uji Coba UN-REDD Indonesia"

Fox, Gregory H., and Brad R. Roth, 2000. "Democratic Governance and International Law". Cambridge, UK: Cambridge University Press

Franck, Thomas M., 1999. "Democracy, Legitimacy and the Rule of Law: Linkages, New York University School of Law", New York University School of Law, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, Working Paper 2.

Galudra, Gamma., Martus Sirait, Gamal Pasya, Chip Fay, Suyanto, Meine van Noordwijk and Ujjwal Pradhan, 2010. "RaTA: A Rapid Land Tenure Assessment Manual for Identifying the Nature of Land Tenure Conflicts". Bogor: World Agroforestry Centre.

Gaventa, John and Camilo Valderrama, 1999. "Participation, Citizenship and Local Governance".

Hamid, Sandra, 2014. "Jokowi's Party Takes Lead in Indonesia's Elections, but Steep Road Ahead" dalam The Asia Foundation, *Elections in Indonesia* hal. 1-3

Harjono, Dhaniswara K., 2009. "Pengaruh Sistem Hukum Common Law Terhadap Hukum Investasi dan Pembiayaan Di Indonesia", dalam *Lex Jurnalica* Vol. 6 No.3, Agustus 2009

Indrizal, Edi. "Pengkajian Keadaan Perdesaan Secara Partisipatif, Participatory Rural Appraisal (PRA): Suatu Pengantar Pengenalannya.

Irvin, Renee A. and John Stansbury, 2004. "Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort?" diunduh dari <https://www.cornellcollege.edu/politics/IrvinParticip.pdf>

Joireman, Sandra F., 2004. "Colonization and the Rule of Law: comparing the effectiveness of common law and civil law countries"; Political Science Faculty Publications, University of Richmond

Juha Karhu, 2004. "How to Make Comparable Things: Legal Engineering at the Service of Comparative Law" dalam Mark Van Hoecke, *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, hal. 79 – 89. Hart Publishing: Oxford and Portland Oregon.

Kelsen, Hans, 1955. "Foundations of Democracy", dalam *Ethics, An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. 66, No. 1, diunduh di Chicago Journals.

Kelsen, Hans., 2005. "Pure Theory of Law". New Jersey: The Law Book Exchange Ltd.

Keraf, A. Sonny. 2003. "Kata Pengantar" untuk Murdiyarto, D., *Protokol Kyoto*. Jakarta: Kompas

Korten, David C., and Rudi Klaus (eds), 1984. "People Centered Development, Contribution Toward Theory and Planning Frameworks". Connecticut: Kumarian Press

Korten, David C. 1987. "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development", dalam *World Development*, vol. 15, Supplement. Great Britain: Pergamon

Lane, Marcus B. 2005. "Public Participation in Planning: an Intellectual History" dalam *Australian Geographer*, Vol. 36, No. 3: Routledge

Lankford, Siobhan McInerney, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, 2011. "Human Rights and Climate Change, A Review of the International Legal Dimension". Washington: The World Bank

Majalah Prisma, Vol. 29, No. 2, 2010. Jakarta: LP3ES

McChesney, Ian G., 1991. "The Brundtland Report and sustainable development in New Zealand", Information Paper No. 25, Centre for Resource Management Lincoln University and University of Canterbury.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III, 1972. *The Limits To Growth*. New York: Potomac Associates

Meadows, Donella; Dennis Meadows, and Jørgen Randers, 2006. "The Limits To Growth, The 30-Year Update". London: Earthscan

Moeljarto, 1995. "Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi". Yogyakarta: Tiara Wacana

Muhajir, Mumu, 2010. "REDD Di Indonesia, Ke mana akan melangkah?" Jakarta: HuMa

Murdiyarso, Daniel, 2003. "Protokol Kyoto, Implikasinya bagi Negara Berkembang". Jakarta: Kompas

Muslim, Aziz. "Pendekatan Partisipatif dalam Pemberdayaan Masyarakat"

O'Connor, Vivienne 2012. "Common Law and Civil Law Tradition, Practitioner's Guide". INPROL - International Network to Promote the Rule of Law

OESU, 2001. "Handbook on Stakeholder Consultation and Participation in African Development Bank Operation"

Panduan Pengambilan Data dengan Metode Rapid Rural Appraisal (RRA) dan Participatory Rural Appraisal (PRA), Vol. 2, 2006: 3-5

Pateman, Carole., 1970. "Participatin and Democratic Theory". USA: Cambride University Press

"Pathways through Participation", Briefing Paper No. 1

Pausch, Markus., 2012. "What is Political Participation Good For? Theoretical Debate and Empirical Data from Australia"., dalam Resistance Studies Magazine 2012, No. 1

"PRA Participatory Rural Appraisal: Memahami Desa secara Partisipatif", Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1996.

Prabhakar, Ankita. 2015. "Employee Participation in Management and Study of Its Tools – A Literature Review Study" dalam *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences* Vol. 4 | No. 1 | January 2015

Rahardjo, Satjipto, 2012. "Ilmu Hukum", PT Citra Aditya Bakti, Bandung

Resosudarmo, Ida Ayu P., dan Carol J. Pierce Colfer, (eds) 2003. "Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia". Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Revrisond Baswir, 2002, "Pembangunan Tanpa Perasaan"

Salim, Emil, 2003. "Renungan Refleksi: Hutan dan Masyarakat Indonesia dalam Era Perubahan", dalam Ida Ayu Pradnja Resosudarmo dan Carol J.Pierce Colfer, *Ke mana Harus Melangkah, Masyarakat, Hutan, dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, hal. 481 – 491. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Salim, Emil, 2010. "Ratusan Bangsa Merusak Satu Bumi". Jakarta: Kompas

Satgas REDD+, tanpa tahun. "REDD+ dan Satgas Kelembagaan REDD+, Sebuah Pengantar"

Schneider, Lambert, 2007. "Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement", Report Prepared for WWF: Öko-Institut

Smith, Graham., 2009. "Democratic Innovations, Designing Institutions for Citizens Participation". New York: Cambridge University Press

Simarmata, Rikardo, 2006. "Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia". Jakarta: UNDP

Soedjatmoko, 1995. "Dimensi Manusia Dalam Pembangunan". Jakarta: LP3ES

Steni, B., 2009. "Pemanasan Global: Respons Pemerintah & Dampaknya Terhadap Hak Masyarakat Adat". Jakarta: HuMa.

Sumarto, Hetifah Sj., 2003. "Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia". Jakarta: Yayasan OBOR

Van Deth, Jan W. 2001. "Studying Political Participation: Towards a theory of Everything?" Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the *European Consortium for Political Research*, Workshop "Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICTs", Grenoble, 6-11 April 2001 Widdowson, H. G. 2004. "Text, Context, Pretext, Critical Issues in Discourse Analysis". United Kingdom: Blackwell Publishing.

Van Hoecke (ed), 2004. "Epistemology and Methodology of Comparative Law". Oregon, USA: Hart Publishing

Warman, Kurnia., Idris Sardi, Andiko, Gamma Galudra, 2012. "Studi Kebijakan, Penguatan Tenurial Masyarakat Dalam Penguasaan Hutan". Bogor: World Agroforestry Centre

Wignjosebroto, Soetandyo, 1995. "Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wilcox, David., 2001. "Community participation and empowerment: putting theory into practice" dalam RRA Notes (1994), Issue 21, IIED London

Wiratraman, Herlambang P., Yance Arizona, Susilaningtias, Nova Yasmira, Syahrin Latjupa, Marina Rona, 2010. "Kuasa dan hukum: Realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam" dalam Arizona, Yance (ed)., 2010. *Antara Teks dan Konteks, Dinamika pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia*. Jakarta : HuMa

The World Bank Participation Source Book, 1996, Washington: The World Bank

Toffler, A., 1984. "Third Wave Development: Gandhi with Satelites", dalam Korten, David C., and Rudi Klauss (eds), 1984. *People Centered Development, Contribution Toward Theory and Planning Frameworks.*, hal. 21 – 32. Connecticut: Kumarian Press

Yayasan SPES, 1992. "Pembangunan Berkelanjutan, Mencari Format Politik". Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama

2015 IAP2 Federation Year in Review, International Association for Public Participation