

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian memaparkan 5 (lima) penelitian terdahulu yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang akan diteliti tentang Partisipasi Masyarakat. Penelitian terdahulu ini, tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian yang diangkat. Penelitian terdahulu menjadi sebuah acuan penelitian untuk dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu tidak ada yang sama dengan judul penelitian ini. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal terkait penelitian yang dilakukan. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal terkait penelitian yang dilakukan:

Penelitian pertama berjudul “Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat atas Hutan Adat”. Oleh : Safrin Salam. Jurnal Hukum Novelty Vol. 7, No. 2, (2016). Perlindungan hukum masyarakat hukum adat atas hutan adat merupakan kewajiban pemerintah yang harus dipenuhi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B UUD 1945. Fokus permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana prinsip-prinsip pengaturan Hutan Adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2011 dan Bagaimana peran pemerintah daerah dalam mewujudkan Perlindungan Hukum Masyarakat Hukum Adat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2011. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Prinsip-Prinsip Pengaturan Hutan Adat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2011 adalah: a) Hutan adat terpisah dari Hutan Negara; b) Hutan adat merupakan hutan hak; c) Definisi Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat, dan; d) hutan adat merupakan hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Sedangkan peran pemerintah daerah dalam mewujudkan perlindungan hukum masyarakat hukum

adat atas hutan adat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2011 adalah dengan menerbitkan surat keputusan kepala daerah tentang pengakuan, perlindungan masyarakat hukum adat dan wilayahnya termasuk didalamnya hutan adat.

Penelitian kedua berjudul “Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hak Ulayat Rumpon di Provinsi Lampung”. Oleh : Ahmad Redi<sup>1</sup>, Yuwono Prianto<sup>2</sup>, Tundjung Hening Sitabuana<sup>3</sup>, Ade Adhari<sup>4</sup>. Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 3, September 2017. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur mengenai penghormatan dan pengakuan atas satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang keberadaannya masih ada. Salah satu hak masyarakat adat di masyarakat pesisir di Provinsi Lampung ialah hak rumpon sebagai hak ulayat laut. Rumpon laut secara bahasa merupakan jenis alat bantu penangkapan ikan yang dipasang di laut, baik laut dangkal maupun laut dalam. Saat ini eksistensi rumpon laut terancam keberadaannya karena untuk menjaga dan melestarikan sistem pengelolaan perikanan ini tidak didukung oleh tindakan nyata oleh Pemerintah dan masyarakat sekitar pesisir. Tulisan ini melakukan pengkajian atas hak masyarakat hukum adat atas hak ulayat rumpon di Provinsi Lampung dengan fokus penelitian pada eksistensi hak ulayat laut rumpon pada masyarakat Lampung dan perlindungan konstitusional atas hak ulayat rumpon laut. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode *socio-legal* yang melakukan kajian terhadap aspek hukum dalam ranah *das sollen* dan *das sein*.

Penelitian ketiga berjudul “Marjinalisasi Hukum Adat Pada Masyarakat Adat”. Oleh : Tine Suartina. Jurnal Masyarakat & Budaya, Volume 22 No. 1 Tahun 2020. Tulisan ini berupaya melihat marjinalisasi adat, hukum adat serta implikasinya pada masyarakat adat. Dalam konteks Indonesia, meskipun Konstitusi dan beberapa aturan formal mengakui masyarakat adat, termasuk pranata adat, namun pada praktiknya telah terjadi upaya peminggiran jangka panjang. Inkonsistensi kebijakan negara terhadap penerapan hukum adat memberikan peran dalam marjinalisasi komunitas adat pada berbagai tingkat. Melalui penelitian lapangan di tiga komunitas adat, Kasepuhan Ciptagelar, Kasepuhan Karang dan Kasepuhan Guradog di bagian Barat Jawa serta perspektif

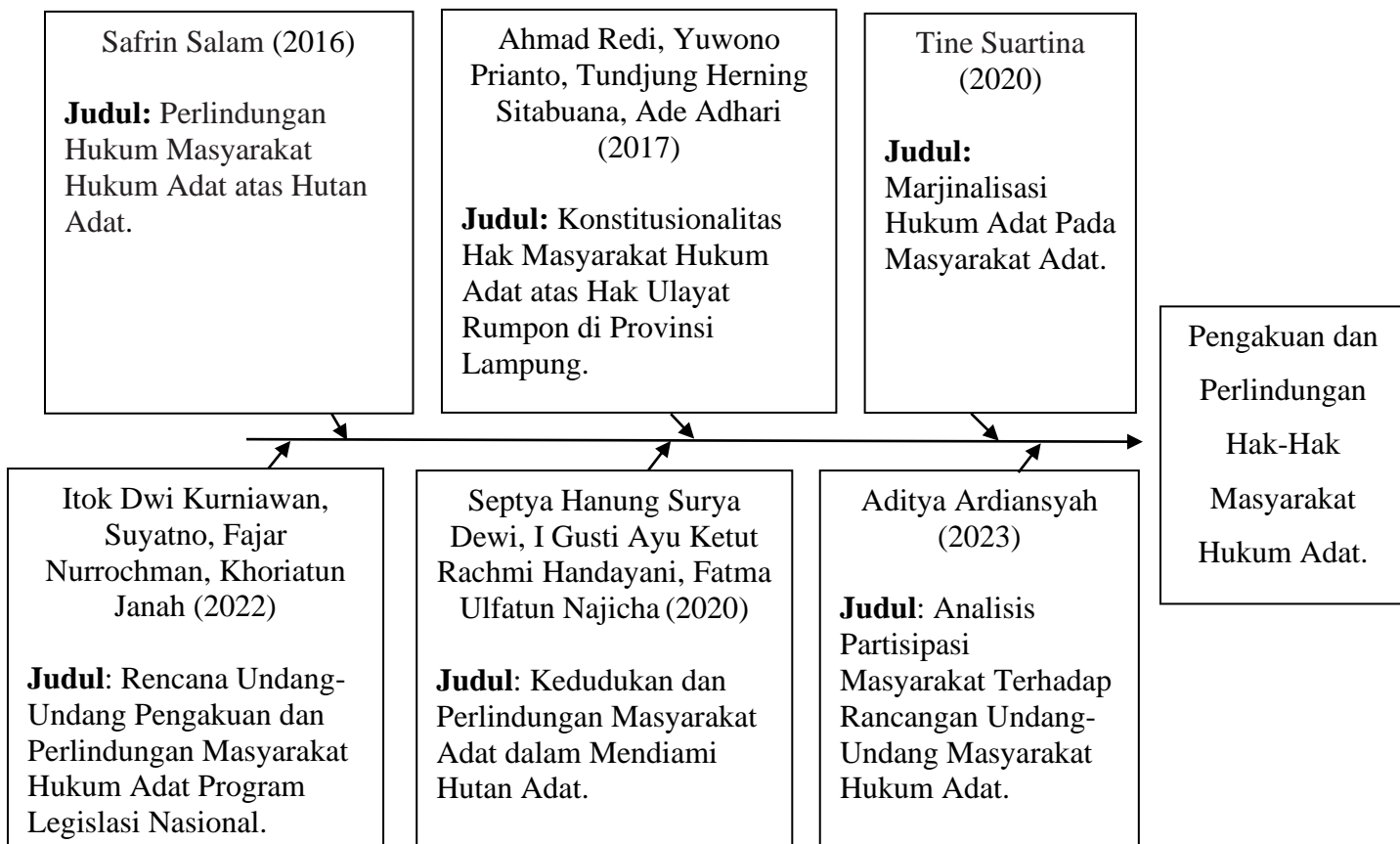
pluralisme hukum, tulisan ini menjelaskan kurangnya pengakuan pada hukum adat memberikan pengaruh tertentu pada masyarakat adat, termasuk dalam pengaturan kemasyarakatan dan penghidupan. Studi ini pun membuktikan bahwa meskipun hukum adat secara praktis tidak diadopsi oleh negara, dalam beberapa kasus, masyarakat adat menemukan strategi untuk mempertahankan keyakinan dan praktik hukum adat di komunitasnya. Untuk itu, dalam konteks lebih luas, hal yang ingin disampaikan adalah, upaya marginalisasi tidak mampu menghapuskan praktik adat dan hukum adat secara keseluruhan. Ketiga kasus memperlihatkan hingga saat ini praktik multi sistem hukum di masyarakat plural seperti Indonesia masih diterapkan, baik dalam situasi konflik maupun berdampingan. Selain itu, dalam mendiskusikan implementasi hukum di Indonesia dari perspektif masyarakat, perbedaan sistem formal dan informal di masyarakat tetap diperlukan dan unifikasi hukum hanya berfungsi dalam batas tertentu.

Penelitian keempat berjudul “Rencana Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Program Legislasi Nasional”. Oleh: Itok Dwi Kurniawan<sup>1</sup>, Suyatno<sup>2</sup>, Fajar Nurrochman<sup>3</sup>, Khoriatun Janah<sup>4</sup>. JPPHK (Jurnal Pendidikan Politik, Hukum Dan Kewarganegaraan) Volume 12 no 1 Edisi Maret 2022. Rencana Undang-Undang Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat telah masuk dalam agenda program legislasi nasional (Prolegnas) sejak tahun 2012, sampai sekarang rancangan undang-undang tersebut diagendakan di tahun 2017. Metode yang digunakan dengan Analisis. Rencana Undang-Undang Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat program legislasi nasional 2017 akan memberi kepastian hukum bagi masyarakat adat dalam mempertahankan tradisi dan budayanya. Rancangan Undang Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang diharapkan dapat memayungi kekuatan hukum hak masyarakat adat dalam membangun kerjasama dengan pemerintah.

Penelitian kelima berjudul “Kedudukan dan Perlindungan Masyarakat Adat dalam Mendiami Hutan Adat”. Oleh: Septya Hanung Surya Dewi<sup>1</sup>, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani<sup>2</sup>, Fatma Ulfatun Najicha<sup>3</sup>. LEGISLATIF (Lembaga Gagasan Mahasiswa yang Solutif dan Inovatif), Vol. 4, No. 1, (2020). UUD NRI

1945 mengamanatkan pemerintah untuk melindungi hak setiap warga negara, salah satunya adalah perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat dalam mendiami hutan adat. Isu hukum dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan masyarakat hukum adat dalam mendiami hutan adat dan bagaimana perlindungan terhadap hak konstitusional masyarakat hutan adat oleh pemerintah. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normative yang dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat teoritis asas-asas hukum. Berdasarkan hasil penelitian, dapat diketahui bahwa kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dan pemilik hak atas hutan adat. Sedangkan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah berupa penjaminan kepastian hukum atas penguasaan hutan adat oleh masyarakat hukum adat adalah dengan menghasilkan produk hukum daerah sebagai wujud perlindungan dan pengakuan masyarakat hukum adat.

Gambar 2 1 Diagram Fishbone



Terdapat kebaruan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu tersebut yakni menyajikan penelitian tentang Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat di DPR RI.

## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Partisipasi Masyarakat

Partisipasi sebagai suatu konsep dalam pengembangan keterlibatan masyarakat pada dasarnya dapat digunakan secara umum dan luas. Partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan (keikutsertaan)<sup>12</sup>. Partisipasi juga memiliki pengertian : *a valuentary process by which people including disadvantaged (income, gender, ethnicity, education) influence or control the affect them*, artinya suatu proses yang wajar di mana masyarakat termasuk yang kurang beruntung (penghasilan, gender, suku, pendidikan) mempengaruhi atau mengendalikan pengambilan keputusan yang langsung menyangkut hidup mereka<sup>13</sup>. Selain itu, partisipasi sebagai proses aktif, inisiatif diambil oleh warga komunitas sendiri, dibimbing oleh cara berfikir mereka sendiri, dengan menggunakan sarana dan proses (lembaga dan mekanisme) dimana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif<sup>14</sup>. Partisipasi masyarakat menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses ke pemerintahan. Partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat.

Istilah partisipasi masyarakat sebenarnya telah sering didengar dalam kehidupan sehari-hari. Pada dasarnya banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat. Teori yang sangat terkenal dalam menunjukkan kadar partisipasi dikemukakan oleh Arnstein sebagai *ladder of*

<sup>12</sup> Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2005, h. 831

<sup>13</sup> Jim Ife, Community Development. Yogyakarta: Pustaka Belajar. 2009, hlm.45

<sup>14</sup> Nasdian, Fredian Tonny. 2006. Pengembangan Masyarakat (Community Development). Bogor: Institut Pertanian Bogor.

*participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam memengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Konsepnya, Arnstein menjelaskan “partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan *corresponding to the extent of citizen’s power in determining the plan and/or program*”. Arnstein menyatakan juga bahwa partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat (*citizen participation is citizen power*). Partisipasi masyarakat bertingkat sesuai dengan gradasi kekuasaan yang dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan.

Istilah lain dari partisipasi masyarakat menurut Huntington dan Nelson, yakni partisipasi politik. Kedua hal tersebut memiliki arti dan makna yang sama. Partisipasi politik yang dilakukan oleh warga negara secara sukarela atau bersifat otonomi (*autonomous participation*), tetapi juga dapat dimobilisasikan atau digerakkan oleh orang lain (*mobilized participation*). Lebih lanjut Huntington dan Nelson menyatakan bahwa partisipasi politik adalah “*we define political participation simply as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making*”<sup>15</sup>. Atau sebagai kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, dengan maksud mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisasi atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, dan efektif atau tidak efektif. Justru itu partisipasi politik mencakup banyak aspek, termasuk keterlibatan yang tidak sukarela.

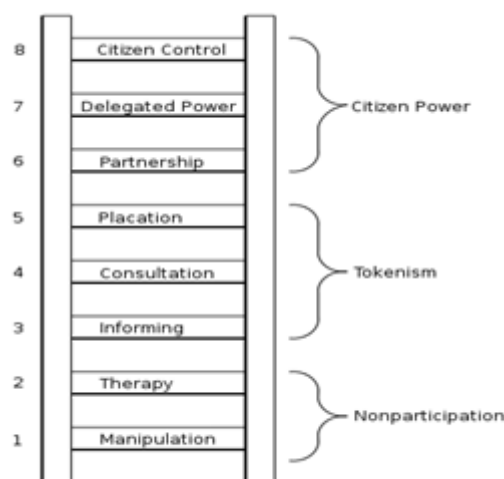
Selain yang telah dipaparkan diatas, partisipasi masyarakat menurut Thomas Dye termasuk kedalam teori pilihan publik (*public choice theory*). Inti dari teori ini, yaitu setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Proses formulasi kebijakan publik dengan demikian melibatkan publik melalui kelompok-

---

<sup>15</sup> Samuel P Huntington and Joan M Nelson, *No Easy Choice Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, 1976, hlm. 4. Bandingkan konsep tentang partisipasi ini dengan konsep yang dikemukakan oleh Kevin R Hardwick, Miriam Budiardjo, Ramlan Surbakti, Michael Rush dan Philip Althoff dan Herbert McClosky. Lihat Deden Fathurrohman dan Wawan Sobri, *Pengantar Ilmu Politik*, Edisi Pertama, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002, hlm.185 – 186.

kelompok kepentingan. Pilihan publik adalah studi ekonomi pengambilan keputusan *nonmarket*, khususnya penerapan analisis ekonomi untuk pembuatan kebijakan publik. Dalam ilmu politik dipelajari perilaku dalam arena publik dan berasumsi bahwa individu-individu dipengaruhi oleh gagasannya dalam kepentingan publik. Dengan demikian, ada variasi yang berbeda mengenai motivasi manusia yang dikembangkan dalam ilmu politik dan ekonomi, yaitu gagasan dari *homo economics* diasumsikan kepentingan pribadi seorang aktor yang berusaha memaksimalkan keuntungan pribadi, sedangkan *homo politicus* diasumsikan jiwa publik seorang aktor yang berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial.

Menurut teori Arnstein terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi dalam delapan anak tangga partisipasi.



Gambar 2 2 Tangga Partisipasi dari Sherry Arnstein

Derajat yang terendah adalah nonpartisipasi (*nonparticipation*). Aktivitas partisipasi yang terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi dalam pembuatan rencana dan pelaksanaan suatu program, tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekadar mendidik dan menyenangkan partisipasi. Dalam derajat ini terdapat dua anak tangga, yakni manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Manipulasi (*manipulation*), yaitu publik tidak dilibatkan dikarenakan sudah terpilihnya sejumlah orang sebagai wakil dari publik, sehingga publik tidak akan

mengetahui sama sekali tentang informasi keputusan tersebut. Terapi (*therapy*), yaitu publik mulai dilibatkan tetapi hanya dapat mendengarkan informasi keputusan tersebut.<sup>16</sup>

Derajat kedua merupakan derajat yang menunjukkan pertanda adanya partisipasi / semu (*tokenism*). Keterlibatan warga dalam derajat ini lebih tinggi daripada derajat sebelumnya. Praktik partisipasi dalam pemerintahan daerah paling banyak terjadi pada derajat yang meliputi tiga anak tangga ini, yakni pemberian informasi (*informing*), konsultasi (*consultation*), dan penentruman (*placation*). Derajat ini jelas telah melibatkan aktivitas dialog dengan publik yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi (*informing*) menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi (*consultation*) menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, misalnya survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik. Penentruman (*placation*) melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengaiak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Derajat tertinggi adalah kendali warga (*citizen control*) yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan (*citizen power*). Warga ambil bagian secara langsung baik dalam pengambilan keputusan maupun pelayanan publik. Derajat ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat tiga anak tangga dalam derajat ini mulai dari kemitraan (*partnership*), kuasa yang didelegasikan (*delegated power*), sampai pada yang tertinggi yakni kendali warga (*citizen control*). Kemitraan (*partnership*), yaitu telah mencapai citizen power, sehingga pada level ini terbentuknya kerjasama multipihak dalam merumuskan atau melaksanakan kebijakan dan program. Kuasa yang didelegasikan (*delegated power*), yaitu

---

<sup>16</sup> Andika, Pundarika Vidya. (2022). "Mengenal Arnstein's Ladder dalam Menata Partisipasi Publik". Retrieved from: iap2.or.id: <https://iap2.or.id/mengenal-arnsteins-ladder-dalam-menata-partisipasi-publik/>, diakses pada tanggal 3 Mei 2023 Pukul 14.21 WIB



dimana masyarakat memegang mayoritas kursi di komite dengan wewenang yang didelegasikan untuk membuat keputusan, sehingga peran publik untuk menjamin akuntabilitas program kepada mereka. Kendali warga (*citizen control*), yaitu dimana publik yang lebih mendominasi dan peran publik hingga mengevaluasi kinerja mereka. Menurut Arnstein jika partisipasi berada pada level ini maka terbentuknya partisipasi publik ideal.<sup>17</sup>

Menurut teori Huntington dan Nelson partisipasi politik memiliki Indikator sebagai berikut :

1. Partisipasi politik menyangkut kegiatan-kegiatan dan bukan sikap-sikap.
2. Subyek partisipasi politik adalah warga negara atau orang per orang dalam peranannya sebagai warga negara biasa, bukan orang-orang profesional di bidang politik.
3. Kegiatan dalam partisipasi politik adalah kegiatan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dan ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang politik.
4. Partisipasi politik mencakup semua kegiatan mempengaruhi pemerintah, terlepas apakah tindakan itu mempunyai efek atau tidak.<sup>18</sup>

Pemahaman terhadap definisi partisipasi yang di dalamnya mengandung empat hal pokok tersebut, pada dasarnya menuntut masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan yang berpangkal pada adanya *desirability* dari masyarakat untuk mewujudkan *self-government* dalam *democracy*.

Teori *Public Choice* (Thomas Dye) berasumsi bahwa seluruh aktor politik, seperti pemilih, pembayar pajak, kandidat, legislatif, birokrat, kelompok kepentingan, partai, dan pemerintah berusaha memaksimalkan keuntungan dalam politik ataupun dalam pasar. Teori pilihan publik mengakui bahwa pemerintah harus menjalankan fungsi tertentu ketika pasar tidak mampu mengatasinya, yaitu kegagalan pasar. Oleh karena itu, pemerintah harus menyediakan barang publik, yaitu barang dan jasa yang harus diberikan kepada semua orang. Pasar tidak dapat

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Samuel P Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora, Cetakan. Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 6 – 8.

menyediakan barang publik karena biayanya melebihi nilai untuk setiap pembeli tunggal.

Dari ketiga kriteria untuk mengukur partisipasi masyarakat yang dijelaskan di atas, disini memilih teori Arnstein dalam mengukur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat karena sangat cocok digunakan untuk mengukur partisipasi masyarakat dalam pembuatan Undang-Undang.

### 2.2.2 Partisipasi Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan

Partisipasi sebagai bagian dari proses perumusan kebijakan. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Partisipasi tiba-tiba menjadi sesuatu yang harus didorong, terutama setelah terbitnya UU Otonomi Daerah No.22/1999 ke UU No 32/2004. Sama halnya dengan kebijakan publik, partisipasi mempunyai pemaknaan yang begitu beragam, sesuai dengan latar belakang, pemahaman, dan kepentingan masing-masing penerjemahnya. Keberagaman pemaknaan ini pada akhirnya mempengaruhi mekanisme partisipasi dalam mengambil keputusan masalah publik. Ada dua kelompok yang selama ini mempunyai pandangan berbeda mengenai partisipasi. *Pertama*, kelompok penyelenggara negara, baik eksekutif maupun legislatif, *Kedua*, kelompok yang berasal dari wilayah yang terkena dampak dari partisipasi yaitu masyarakat. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (*good governance*). Selain itu, pada Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam penyiapan maupun pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Pada Undang-Undang tersebut, menempatkan Partisipasi Masyarakat dalam BAB tersendiri, dengan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan atau

menampung segala masukan aspirasi dari masyarakat, agar terciptanya Undang-Undang yang sesuai dengan keinginan masyarakat.

Perumusan kebijakan adalah pengembangan kebijakan yang efektif dan dapat diterima untuk mengatasi masalah apa yang telah ditempatkan dalam agenda kebijakan. Menurut William Dunn proses tahapan kebijakan publik, yakni Perumusan Masalah (Penyusunan Agenda), Peramalan (Formulasi Kebijakan), Rekomendasi (Adopsi Kebijakan), Pemantauan (Implementasi Kebijakan), Penilaian (Penilaian / Evaluasi Kebijakan).

Gambar 2 3 Proses Tahapan Kebijakan Publik Menurut William Dunn



Sumber : Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, 2003, hal. 25

Perumusan Masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan Masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.<sup>19</sup>

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap *formulasi kebijakan*. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel,

<sup>19</sup> William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 1999, hal. 26.

potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.<sup>20</sup>

Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah di estimasikan melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap *adopsi kebijakan*. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat risiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.<sup>21</sup>

Pemantauan (*monitoring*) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap *implementasi kebijakan*. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggungjawab pada setiap tahap kebijakan.<sup>22</sup>

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid, hal. 26-27.

<sup>21</sup> Ibid, hal. 27.

<sup>22</sup> Ibid, hal. 28.

<sup>23</sup> Ibid, hal. 28-29.

### 2.2.3 Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat Hukum Adat adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya<sup>24</sup>. Kusumo Pujosewojo memberikan pengertian yang hampir sejalan dengan Ter Haar, beliau mengartikan masyarakat hukum adat sebagai masyarakat yang timbul secara spontan diwilayah tertentu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar di antara anggota, memandang anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya. Sedangkan menurut Hazairin, masyarakat hukum adat adalah kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya<sup>25</sup>. Jadi secara ringkas, Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang hidup secara turun-temurun dalam bentuk kesatuan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal di wilayah geografis tertentu, identitas budaya, hukum adat yang masih ditaati, hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (2) menyebutkan dengan jelas, bahwa "Negara mengakui dan menghormati

---

<sup>24</sup> Ter Haar dalam buku Husen Alting, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah*, Yogyakarta, 2010., hal. 31

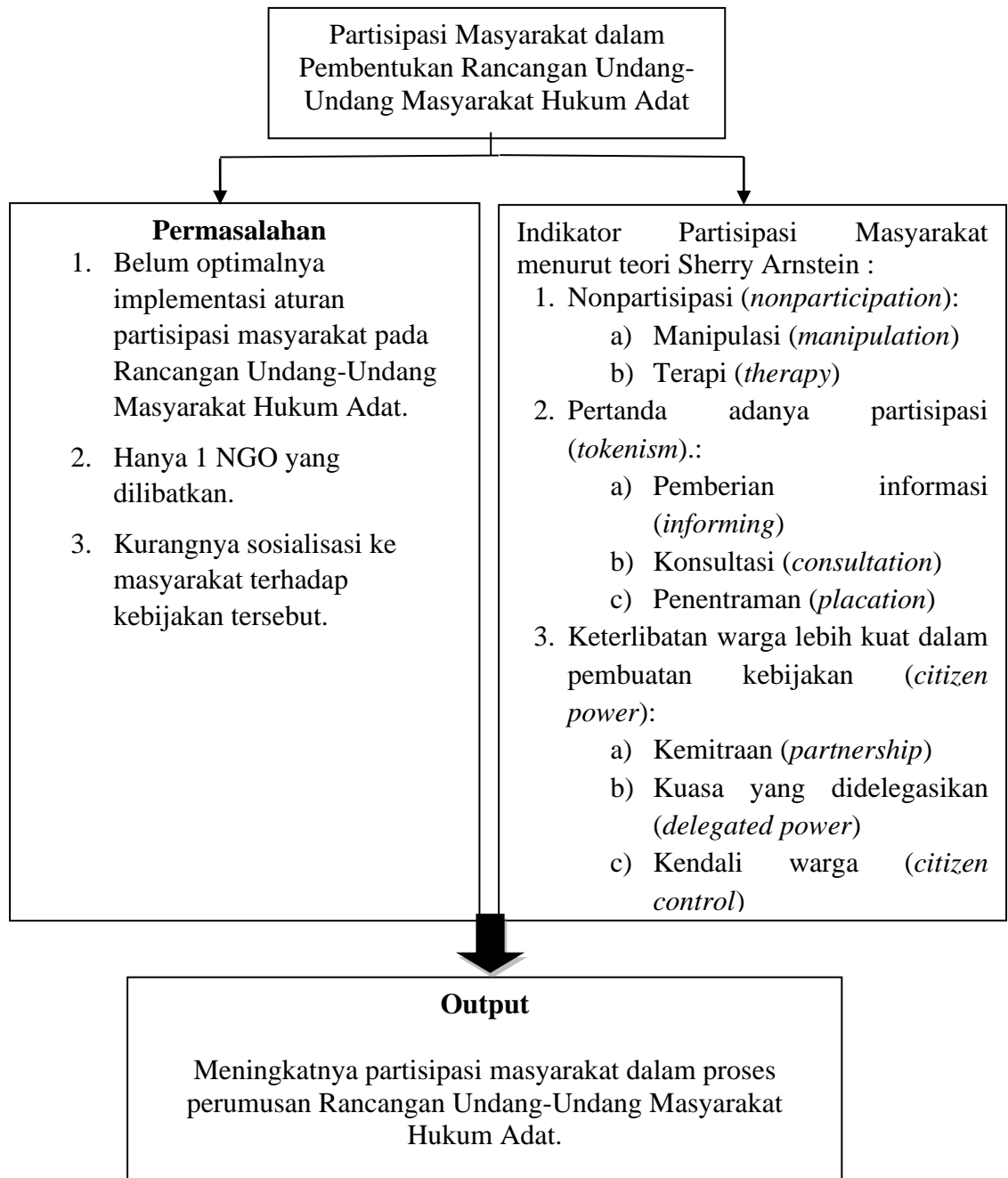
<sup>25</sup> Rikardo Simarmata, *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*, (Jakarta: UNDP Regional Centre in Bangkok, 2006), hal. 23

kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. Artinya, bahwa Negara mengakui dan menghormati masyarakat adat asal sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tapi nyatanya, masyarakat adat selama ini belum dilindungi oleh negara secara optimal dalam melaksanakan hak pengelolaan yang bersifat individu dan komunal, baik hak atas tanah, wilayah, budaya, dan sumber daya alam yang diperoleh secara turun-temurun, maupun yang diperoleh melalui mekanisme lain yang sah menurut hukum adat setempat. Selain itu, belum optimalnya pengakuan dan perlindungan hak Masyarakat Hukum Adat yang bersifat individu dan komunal mengakibatkan tidak tercapainya kesejahteraan bagi Masyarakat Hukum Adat dan munculnya konflik di Masyarakat Hukum Adat sehingga menimbulkan ancaman stabilitas keamanan nasional.

### **2.3 Kerangka Berfikir**

Pembahasan akan dibahas mengenai Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang menjelaskan bahwa masyarakat dirasa perlu untuk turut serta dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat. Dengan melihat berbagai permasalahan yang terjadi mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang, bahwa masih maraknya Rancangan Undang-Undang tidak merealisasikan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya, terkhusus Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat. Ini menimbulkan isu dan pertanyaan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, apakah sudah dijalankan atau tidak.

Gambar 2 4 Kerangka Berpikir



Dengan adanya permasalahan di atas, maka dapat dianalisis melalui berbagai pandangan para ahli partisipasi masyarakat. Penelitian ini difokuskan pada pandangan Sherry Arnstein sebagai berikut:

1. Derajat yang terendah adalah nonpartisipasi (*nonparticipation*).
  - a) Manipulasi (*manipulation*)

Manipulasi (*manipulation*) maksudnya adalah dimana tidak dilibatkannya publik dikarenakan sudah terpilihnya sejumlah orang sebagai wakil dari publik, sehingga publik tidak akan mengetahui sama sekali tentang informasi dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.
  - b) Terapi (*therapy*)

Terapi (*therapy*) maksudnya adalah dimana publik mulai dilibatkan tetapi hanya dapat mendengarkan informasi dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.
2. Derajat kedua merupakan derajat yang menuniukkan pertanda adanya partisipasi (*tokenism*).
  - a) Pemberian informasi (*informing*)

Pemberian informasi (*informing*) maksudnya adalah dimana menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.
  - b) Konsultasi (*consultation*)

Konsultasi (*consultation*) maksudnya adalah dimana menuniukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan



masyarakat, misalnya survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.

c) Penentraman (*placation*)

Penentraman (*placation*) maksudnya adalah dimana melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengaiak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.

3. Derajat tertinggi adalah kendali warga (*citizen control*) yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan (*citizen power*).

a) Kemitraan (*partnership*)

Kemitraan (*partnership*) maksudnya adalah dimana telah mencapai citizen power, sehingga pada level ini terbentuknya kerjasama multipihak dalam merumuskan atau melaksanakan kebijakan dan program dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.

b) Kuasa yang didelegasikan (*delegated power*)

Kuasa yang didelegasikan (*delegated power*) maksudnya adalah dimana masyarakat memegang mayoritas kursi di komite dengan wewenang yang didelegasikan untuk membuat keputusan,

sehingga peran publik untuk menjamin akuntabilitas program kepada mereka dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.

c) Kendali warga (*citizen control*)

Kendali warga (*citizen control*), yaitu dimana publik yang lebih mendominasi dan peran publik hingga mengevaluasi kinerja mereka dalam Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat yang dijalankan oleh DPR RI, kaitannya dengan penelitian ini adalah untuk mencari tau, apakah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat berada di tangga partisipasi ini atau tidak.