JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455

DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i3
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 19 Februari 2026 | **Revised**: 19 Maret 2026 | **Accepted**: 27 Maret 2026

Urgensi Partisipasi yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan

Lasmin Batee[1], Janpatar Simamora[2], Budiman Sinaga[3]
[1]Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, Indonesia, lasmin.batee@student.uhn.ac.id
[2]Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, Indonesia, patarmora@gmail.com
[3]Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan, Indonesia, budiman.sinaga@uhn.ac.id

Corresponding Author: lasmin.batee@student.uhn.ac.id

Abstract: *Public participation is a key pillar of constitutional democracy, guaranteeing popular sovereignty in the legislative process. This study aims to analyze the urgency and regulation of meaningful participation in lawmaking in Indonesia following the enactment of Law Number 13 of 2022, and to evaluate the effectiveness of its implementation in current lawmaking practice. It examines the formalization of the norm of meaningful participation in the legal system for the formation of legislation in Indonesia, the reality of its implementation, and the obstacles faced in realizing substantive participation. The research method used is a juridical-normative approach, utilizing secondary data consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials. The research approach includes a legislative approach, a conceptual approach, and a case approach through analysis of Constitutional Court decisions. The implementation of meaningful participation in Indonesia still shows a gap between norms and practice. Although procedurally, space for participation has been opened through public consultations and hearings, its implementation often becomes bogged down in administrative formalities. Key obstacles include limited public access to draft bill documents in a timely manner, the dominance of pragmatic political interests, and the lack of accountability mechanisms for lawmakers to provide explanations for rejection of public aspirations.*

Keywords*: Participation, Meaningful Participation, Meaningful, Legislation Formation.*

Abstrak: Partisipasi masyarakat merupakan pilar utama dalam demokrasi konstitusional yang menjamin kedaulatan rakyat dalam proses legislasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi dan pengaturan partisipasi yang bermakna dalam pembentukan undang-undang di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang pembentukan perundang-undangan serta mengevaluasi efektivitas implementasinya dalam praktik pembentukan undang-undang saat ini. Formalisasi norma *meaningful participation* dalam sistem hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, realitas implementasi serta kendala yang dihadapi dalam mewujudkan partisipasi yang substantif.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pendekatan penelitian mencakup pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus melalui analisis putusan Mahkamah Konstitusi. Implementasi *meaningful participation* di Indonesia masih menunjukkan adanya kesenjangan antara norma dan praktik. Meskipun secara prosedural ruang partisipasi telah dibuka melalui konsultasi publik dan rapat dengar pendapat, pelaksanaannya seringkali terjebak pada formalitas administratif. Kendala utama meliputi terbatasnya akses publik terhadap dokumen draf RUU secara tepat waktu, dominasi kepentingan politik pragmatis, serta minimnya mekanisme akuntabilitas bagi pembentuk undang-undang dalam memberikan penjelasan atas penolakan aspirasi masyarakat.

Kata Kunci: Partisipasi**,** Partisipasi Yang Bermakna, Bermakna, Pembentukan Perundang-Undangan.

PENDAHULUAN

Urgensi utama partisipasi masyarakat adalah menjalankan amanat konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan kedaulatan di tangan rakyat. Pembentukan undang-undang harus mencerminkan prinsip "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.(Henny Andriana Bermakna et al., 2023) Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah keterbukaan, yang berarti seluruh proses mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pengundangan bersifat transparan dan memberikan akses yang luas kepada masyarakat. Secara eksplisit, Pasal 96 Ayat (1) menyatakan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2019 jo Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang pembentukan perundang-undangan telah menjamin hak partisipasi Pasal 96, (Fiqih Rizki Artioko, 2022) dalam praktiknya muncul persoalan legislasi yang menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat seringkali hanya bersifat formalitas atau sekadar memenuhi prosedur tanpa substansi.

Urgensi untuk mengadopsi konsep Partisipasi Bermakna (*Meaningful Participation*) memuncak pasca putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi Undang-Undang Cipta Kerja Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020. (Sudarmanto et al., 2020). Mahkamah Konstitusi mengamanatkan bahwa partisipasi harus lebih dari sekadar membuka ruang, tetapi harus dipastikan masukan masyarakat benar-benar dipertimbangkan. Undang-undang yang disusun tanpa partisipasi substantif dari pihak yang terdampak akan kehilangan legitimasi dan berisiko tinggi digugat atau tidak ditaati oleh publik. Melibatkan masyarakat akademisi, praktisi, kelompok terdampak memungkinkan pembentuk undang-undang menjaring pengetahuan dan keahlian kolektif untuk menghasilkan produk hukum yang lebih berkualitas, adaptif, dan sesuai dengan realitas sosial. Partisipasi yang bermakna berfungsi sebagai alat kontrol untuk mencegah penyusupan kepentingan kelompok atau individu tertentu yang tidak sejalan dengan kepentingan umum. Masyarakat pun diperkenankan turut serta dalam perumusan suatu undang-undang dan diberikan kesempatan yang sama guna memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya

Menurut penafsiran Mahkamah Konstitusi, yang kini menjadi tolok ukur implementasi Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 terutama pasca Perubahan Kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Masyarakat harus diberikan ruang dan akses yang memadai lisan dan tertulis untuk menyampaikan pendapat dan masukan mereka. Pendapat dan masukan masyarakat bukan hanya didengarkan, tetapi wajib diolah, dianalisis, dan dipertimbangkan

secara serius oleh pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang harus memberikan penjelasan atau jawaban yang memadai kepada masyarakat mengenai tindak lanjut dan hasil pertimbangan atas masukan yang diterima atau ditolak. Salah satu produk hukum yang bermasalah dalam proses pembentukannya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang- undang Cipta Kerja diujikan ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap melanggar asas formil pembentukan undang-undang. Undang-Undang Ciptaker dianggap melanggar asas keterbukaan. (Fadillah et al., n.d.)

Dalam Pasal 5 huruf (g) Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan haruslah bersifat transparan.(Wafa, 2023) Secara doktrinal, Indonesia menganut *Democratische Rechtstaat*. Artinya, hukum tidak boleh hanya sekadar kepastian formal legalistik, tetapi harus bersumber dari nilai-nilai demokrasi. Dalam negara hukum yang demokratis, hukum berfungsi sebagai pembatas kekuasaan agar tidak berubah menjadi otoritarianisme, sementara demokrasi memastikan bahwa substansi hukum mencerminkan aspirasi rakyat. Ketika konstitusi menyatakan "Kedaulatan berada di tangan rakyat", maka setiap proses derivasi kekuasaan termasuk pembuatan regulasi wajib melibatkan pemilik kedaulatan tersebut. Memberikan bentuk procedural, dalam ilmu perundang-undangan sebuah Undang- Undang harus memenuhi dua syarat validitas. Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII tahun 2020, (Guswara & Nasution, 2023) partisipasi publik dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 sering dianggap sebagai syarat administratif yang bersifat sukarela bagi pembentuk Undang- Undang. Namun, Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial activism* dengan menetapkan bahwa partisipasi adalah hak konstitusional. Kini, melalui Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011. (Fiqih Rizki Artioko, 2022)

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif (Hanafi et al., 2024) atau studi kepustakaan (*library research*), di mana data primer yang digunakan adalah bahan hukum dan bukan data lapangan. Dinamika Konstitusionalitas Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Dan 54/PUU-XXI/2023. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk perubahan-perubahannya, terutama Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang secara eksplisit memasukkan frasa partisipasi bermakna Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) (Sofwan Hukum & Mataram, 2022) sebagaimana telah diubah, khususnya ketentuan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A). Pengaturan Partisipasi yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembuatan Undang- Undang di Indonesia

1) Pengertian Partisipasi yang Bermakna(*Meaningful Participation)*

Secara etimologis dan akademis, partisipasi berasal dari bahasa Latin *participare*, yang berarti mengambil bagian. Namun, dalam konteks hukum tata negara modern pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, kata bermakna (*meaningful*) memberikan bobot kualitatif yang mengubah total cara kita memandang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi bermakna adalah sebuah konsep di mana keterlibatan warga negara dalam proses pengambilan kebijakan publik tidak hanya berhenti pada pemenuhan syarat administratif , tetapi masuk ke dalam ranah substansi yang memengaruhi hasil akhir

kebijakan. Mengenai konfigurasi hukum Partisipasi yang Bermakna (*Meaningful Participation*) dalam konteks Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3), yang telah diperkuat oleh UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang pembentukan perundang-undangan.

Secara de jure, landasan partisipasi adalah Asas Keterbukaan Pasal 5 huruf (g) Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (P3). (Henny Andriana Bermakna et al., 2023) Analisis normatif menunjukkan bahwa asas ini bertransformasi dari sekadar prinsip transparansi menjadi mandat substantif setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. (Guswara & Nasution, 2023) Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berfungsi sebagai parameter yudisial yang secara efektif menyuntikkan doktrin *Meaningful Participation* ke dalam sistem hukum Indonesia, menjadikannya standar wajib dalam pengujian formil suatu undang-undang.

Secara historis, pengaturan partisipasi masyarakat dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan keterlibatan publik dalam ruang yang sangat terbatas. Secara normatif, Pasal 96 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 memang memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan, namun implementasinya cenderung bersifat formalistik-sekunder. Pada periode ini, partisipasi dipandang sebagai beban administratif kewajiban prosedural daripada sebuah nilai demokrasi. Negara seringkali merasa telah memenuhi kewajiban hukumnya hanya dengan menyelenggarakan sosialisasi atau uji publik yang bersifat satu arah. Indikator keberhasilan partisipasi diukur melalui: Adanya daftar hadir dan dokumentasi foto, terlaksananya tahapan sesuai jadwal, tanpa mempertimbangkan apakah masukan masyarakat benar-benar memengaruhi substansi norma. Dalam perspektif teori hukum, ini disebut sebagai *tokenism* sekadar simbol, di mana suara masyarakat didengar namun tidak memiliki daya tekan untuk mengubah kebijakan. Lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian Undang- Undang Cipta Kerja menandai pergeseran paradigma dari Partisipasi Formal menuju Partisipasi Bermakna (*Meaningful Participation*).

Mahkamah menegaskan bahwa partisipasi bukan lagi sekadar pelengkap, melainkan syarat konstitusionalitas. Mahkamah Konstitusi merumuskan bahwa proses pembentukan undang-undang yang mengabaikan partisipasi berkualitas adalah cacat secara formil. Hal ini dikarenakan kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga rakyat berhak mengetahui dan mengarahkan bagaimana hukum yang akan mengikat mereka dibentuk. Status Hukum pilihan fakultatif menjadi kewajiban konstitusional yang imperatif, partisipasi masyarakat sering ditempatkan dalam ranah pilihan. Artinya, meskipun aturannya ada dalam Undang- Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaannya dianggap sebagai kebijakan pembentuk undang-undang DPR dan Presiden. Dampak dari konsep partisipasi bermakna dalam pertimbangan hakim pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 kurang lebih diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022. Undang-undang ini memuat beberapa perubahan, khususnya pada Pasal 96 yang mengatur partisipasi masyarakat. Perubahan yang dimaksud cukup signifikan, yaitu Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang semula hanya memiliki 4 ayat, kemudian diubah menjadi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menjadi 9 ayat.

Logika hukum jika partisipasi tidak dilakukan secara maksimal, hal itu dianggap sebagai kekurangan administratif kecil yang tidak mencederai keabsahan

sebuah produk hukum. Mahkamah Konstitusi cenderung enggan membatalkan Undang-Undang hanya karena masalah prosedur sosialisasi yang minim. Karena kedaulatan ada di tangan rakyat, maka mengabaikan suara rakyat dalam pembuatan hukum adalah tindakan inkonstitusional. Jika syarat imperatif ini tidak terpenuhi, maka undang-undang tersebut dianggap "cacat sejak lahir". Akibatnya, Mahkamah Konstitusi memiliki dasar yang kuat untuk membatalkan Undang- Undang tersebut secara keseluruhan melalui jalur Uji Formil, tanpa perlu memeriksa isi pasalnya satu per satu.

2) Tahap dalam penyusunan

a) Tahap Perencanaan dan Penyusunan

Pada tahap ini, transparansi dilakukan melalui publikasi Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Masyarakat berhak mengetahui daftar RUU yang akan dibahas dan dokumen pendukung seperti Naskah Akademik. Aksesibilitas draf naskah akademik harus dapat diunduh oleh publik sebelum proses pembahasan dimulai. Agar masyarakat memiliki waktu yang cukup untuk melakukan kajian mandiri dan menyiapkan argumen tandingan atau penguatan.

b) Tahap Pembahasan (Pusat Dialektika)

Ini adalah tahap yang paling krusial transparansi di sini tidak hanya berarti dokumen draf tersedia, tetapi juga proses perdebatannya dapat dipantau. Akses Dokumen Setiap perubahan pasal per pasal DIM/Daftar Inventarisasi Masalah harus diperbarui secara berkala dan tersedia bagi publik. Transparansi Proses rapat-rapat pembahasan harus bersifat terbuka kecuali ditentukan lain secara ketat oleh undang-undang dan disiarkan secara langsung melalui kanal digital. (Pembentukan & Dalimunthe, 2012)

c) Tahap Pengesahan dan Pengundangan

Setelah disetujui bersama, draf final yang akan ditandatangani oleh Presiden harus tetap konsisten dengan apa yang telah dibahas. Transparansi di tahap ini berfungsi sebagai fungsi kontrol untuk mencegah adanya pasal selundupan yang tiba-tiba muncul di detik-detik terakhir sebelum masuk ke Lembaran Negara. (Herawan Sauni, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, Sonia Ivana Barus, n.d.) Dalam teori kedaulatan rakyat, rakyat adalah pemilik sah kekuasaan negara. Namun, karena tidak mungkin semua rakyat masuk ke gedung parlemen, maka digunakan sistem perwakilan. Masalahnya, sering terjadi jarak antara apa yang diinginkan rakyat dengan apa yang diputuskan wakilnya. Di sinilah Demokrasi Deliberatif seperti yang digagas oleh Jürgen Habermas masuk sebagai solusi. Konsep ini menyatakan bahwa hukum hanya sah jika lahir dari proses diskusi yang rasional, terbuka, dan melibatkan semua pihak yang akan terkena dampak hukum tersebut.

Pengaturan Partisipasi yang Bermakna dimuat secara eksplisit dalam Pasal 96 UU Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (P3) setelah diubah. Analisis terhadap pasal ini menunjukkan bahwa DPR dan Pemerintah secara normatif diwajibkan untuk memenuhi Tiga Hak Konstitusional dalam setiap proses legislasi: Hak untuk Didengarkan diwujudkan melalui kewajiban menyediakan saluran yang memadai dan kemudahan akses terhadap Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang, hak untuk Dipertimbangkan tersirat dari kewajiban pemrakarsa untuk menampung dan menganalisis masukan, hak untuk Dijelaskan/Dijawab meskipun tidak dirumuskan secara rinci, norma ini tersirat dari tuntutan akuntabilitas dalam proses legislasi.

B). Implementasi Penerapan yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia

1) Standar Partisipasi Yang Bermakna Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91 Tahun 2020, Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa proses pembentukan Undang- Undang Cipta Kerja gagal memenuhi standar partisipasi yang bermakna. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa partisipasi publik yang dilakukan pemerintah dan DPR saat itu hanyalah formalitas belaka, dimana masyarakat kesulitan mendapatkan draf RUU yang mutakhir. Perubahan terjadi sangat cepat di ruang-ruang rapat, namun publik tetap memegang draf lama. Hal ini membuat kritik masyarakat menjadi tidak relevan karena objek yang dikritisi sudah berubah. Metode *omnibus law* yang membingungkan karena ribuan pasal dari berbagai UU digabung menjadi satu, masyarakat terdampak seperti buruh atau aktivis lingkungan kesulitan memahami dampak sistemik dari aturan tersebut secara utuh dalam waktu singkat, pertemuan-pertemuan yang dilakukan lebih bersifat sosialisasi negara memberi tahu daripada konsultasi negara mendengar dan mempertimbangkan. Implementasi Partisipasi yang Bermakna dianalisis secara ketat merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi, terutama Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (Atang Irawandi, 2022) yang secara eksplisit menetapkan standar konstitusional Partisipasi yang Bermakna. Kualitas Partisipasi Penegasan MK bahwa partisipasi harus bersifat esensial dan substansial, bukan sekadar formalitas.

Tidak dapat dikatakan begitu lagi karna telah diatur dalam peraturan Presiden bahwasanya kegiatan yang bersifat pelayan publik dan keamanan pertahanan tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak yang hal-hal yang berhubungan dengan pelayanan tersebut jika dilihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan pemberian yang wujudnya berupa jasa dan layanan. Jika perhatikan didalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sehingga air, listik, telekomunikasi adalah pelayanan yang diberikan pemerintah oleh masyarakat yang tidak boleh atau dikerjasamakan dengan pihak lainya termaksud investor asing. (Zebua et al., 2022)

Ini adalah pertama kalinya sebuah Undang- Undang dibatalkan secara formil karena masalah partisipasi. Hak ini mewajibkan pembentuk undang-undang untuk membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat. Namun, hak ini tidak berdiri sendiri. Agar masyarakat bisa berbicara dengan relevan, mereka harus memiliki akses terhadap draf RUU dan Naskah Akademik. Negara tidak boleh menutup-nutupi dokumen hukum yang sedang dibahas. Hak untuk didengar hanya terjadi jika ada transparansi informasi sejak tahap awal. Dalam teori komunikasi hukum, transparansi informasi adalah bahan baku utama. Ini adalah inti dari kebermaknaan. Masukan yang telah disampaikan oleh masyarakat tidak boleh hanya dicatat dan diarsipkan, melainkan harus dibahas secara nyata dalam rapat-rapat pengambilan keputusan. Harus ada jejak pendapat dalam risalah rapat yang menunjukkan bahwa aspirasi publik telah diperdebatkan oleh para pembentuk Undang- Undang. Partisipasi dianggap gagal jika suara masyarakat tidak berpengaruh sedikit pun pada dialektika di parlemen. Dalam hukum tata negara, risalah rapat adalah dokumen autentik yang merekam seluruh perdebatan. Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91 tahun 2020, risalah rapat bukan lagi sekadar catatan administratif, melainkan instrumen pembuktian hukum (*legal evidence*). Pilar ketiga

ini menuntut akuntabilitas. Jika masukan masyarakat diterima, maka harus terlihat dalam pasal-pasal Undang- Undang. Namun, jika masukan tersebut ditolak, pembentuk Undang- Undang wajib menjelaskan alasannya kepada publik. Penjelasan ini berfungsi sebagai bentuk penghormatan terhadap kedaulatan rakyat. Hal ini memastikan bahwa proses legislasi bukan sekadar formalitas, melainkan sebuah dialog yang jujur antara negara dan warga negara. Melalui mekanisme *right to be explained*, kita menegaskan bahwa mandat yang diberikan rakyat kepada wakilnya di parlemen bukanlah cek kosong. Rakyat berhak menagih janji dan alasan di balik setiap kalimat dalam undang-undang yang akan mengatur hidup mereka.

2) Tantangan dan Hambatan Implementasi Partisipasi yang Bermakna

Tantangan utama dalam implementasi ketentuan Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan. Masalah ketersediaan draf RUU yang mutakhir dan sulitnya akses bagi kelompok marjinal. Dalam proses legislasi yang cepat, draf RUU bisa berubah dalam hitungan jam terutama saat rapat lobi antar-fraksi. Namun, draf yang tersedia di situs resmi seringkali adalah versi lama. Masyarakat memberikan masukan terhadap pasal yang sebenarnya sudah dihapus atau diubah. Ini adalah kesia-siaan intelektual. Partisipasi bermakna mensyaratkan informasi yang akurat dan terkini. Jika draf tidak mutakhir, maka hak untuk dipertimbangkan menjadi mustahil terpenuhi karena objek pembahasannya sudah berbeda. Proses yang dipercepat yang membatasi waktu yang memadai bagi publik untuk mengkaji dan memberikan masukan. Partisipasi tidak hanya soal boleh bicara, tetapi soal kapan dan berapa lama masyarakat diberi kesempatan. Secara akademis, partisipasi bermakna membutuhkan *reasonable time* waktu yang patut. Masyarakat bukan mesin, untuk memberikan masukan berkualitas, publik perlu waktu untuk membaca ratusan pasal, melakukan riset dampak, dan merumuskan argumen. Proses yang dipercepat sering terjadi pada metode *Omnibus Law* atau RUU strategis menciptakan beberapa anomali keputusan diambil dalam ruang-ruang tertutup yang cepat agar tidak sempat mendapat gangguan berupa kritik publik. (Moch. Hasan Hanafi, Dominikus Rato, Y.A Triana Ohoiwutun Perundang-undangan, 2025) Kecenderungan lembaga legislatif untuk lebih mengakomodasi kelompok kepentingan yang terorganisir, mengesampingkan suara masyarakat sipil yang terdampak luas. (Munawar, Marzuki Ibnu Affan Perundang-undangan, 2021) Lembaga legislatif seringkali terjebak dalam bias organisasi. Kelompok kepentingan yang terorganisir seperti asosiasi pengusaha besar atau pelobi profesional memiliki sumber daya yang tidak dimiliki masyarakat sipil mereka mampu menyewa pakar hukum untuk menyusun draf tandingan yang sangat teknis dalam memiliki kemampuan untuk melakukan lobi intensif di luar rapat resmi informal, yang seringkali tidak terekam dalam risalah publik struktur yang jelas untuk terus mengawal pasal demi pasal setiap hari. Secara normatif, konsep *meaningful participation* hadir justru untuk mematahkan dominasi kelompok kepentingan tersebut. Jika legislatif hanya mendengar kelompok yang terorganisir, maka mereka telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Dalam perspektif Teori Pluralisme, negara seharusnya menjadi wasit yang adil di antara berbagai kepentingan. Namun, jika negara hanya mengakomodasi kelompok kuat, maka terjadi Tirani Minoritas kelompok kecil yang kuat mendikte nasib orang banyak.

3) Rekonstruksi Implementasi Partisipasi yang Bermakna

Dalam paradigma lama, perencanaan seringkali menjadi wilayah gelap bagi publik. Naskah Akademik bukan lagi dokumen rahasia negara. Sejak draf pertama disusun, ia harus dipublikasikan agar publik dapat menguji basis ilmiah dari sebuah rancangan hukum harus memetakan siapa kelompok yang paling terdampak. Jika

membahas RUU Kelautan, maka nelayan di pesisir adalah prioritas utama yang harus didatangi, bukan sekadar mengundang pakar di hotel berbintang. Tahap di mana *Meaningful Participation* diuji. Rekonstruksi pada tahap ini mengharuskan adanya Matriks Disposisi Aspirasi setiap masukan masyarakat baik melalui rapat dengar pendapat umum/RDPU maupun surat tertulis harus masuk ke dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) parlemen tidak boleh hanya menampung, tapi harus mendiskusikan masukan tersebut secara terbuka dalam risalah rapat. Jika sebuah aspirasi ditolak karena alasan teknis atau anggaran, alasan tersebut harus tercatat secara eksplisit dalam risalah. Pengembangan sistem dokumentasi masukan publik dan kewajiban memberikan umpan balik yang terdokumentasi dan transparan. kewajiban negara untuk mendokumentasikan setiap masukan masyarakat secara sistematis. Akuntabilitas tidak ada tanpa rekam jejak dalam administrasi publik, akuntabilitas dimulai dari *record-keeping*. Setiap surat, komentar di portal digital, atau pernyataan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) harus dicatat. Undang- Undang Nomor. 13 Tahun 2022 menegaskan bahwa masukan masyarakat baik lisan maupun tulisan harus disertakan dalam lampiran proses pembentukan Undang- Undang. Ini menjadi bukti bahwa negara telah memenuhi pilar *Right to be Heard*. pembentuk Undang- Undang harus menyusun Matriks Pertimbangan. Matriks ini berisi kolom aspirasi masyarakat dan kolom tanggapan pembentuk Undang-Undang. Jika aspirasi ditolak karena alasan bertentangan dengan UUD 1945 atau kendala anggaran, hal itu harus tertulis jelas. Dalam kerangka Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011 jo. Undang- Undang Nomor 13 tahun 2022, akuntabilitas mengubah partisipasi dari sekadar hak masyarakat untuk bicara menjadi kewajiban negara untuk menjawab. Hukum yang akuntabel adalah hukum yang mampu mempertanggungjawabkan setiap pasalnya di hadapan nalar publik. (Zainal Arifin Mochtar, n.d.)

Penggunaan metode partisipatif yang beragam dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat inklusivitas berarti menjamin bahwa kelompok yang biasanya terpinggirkan memiliki kursi di meja perundingan. Partisipasi inklusif memastikan bahwa suara masyarakat adat, kelompok disabilitas, perempuan, anak-anak, serta masyarakat miskin memiliki bobot yang sama dengan suara kelompok elit atau pemilik modal berarti hanya mengirim undangan ke organisasi besar, tetapi aktif mencari tahu siapa yang akan terdampak paling berat oleh sebuah undang-undang dan memastikan mereka bisa hadir dan berbicara perwujudan dari asas persamaan di hadapan hukum. Jika proses pembuatan hukumnya saja diskriminatif hanya bisa diakses kelompok tertentu, maka produk hukumnya mustahil bisa adil melakukan jemput bola melalui konsultasi publik di daerah karna draf undang-undang harus tersedia dalam format yang dapat diakses oleh penyandang disabilitas misalnya braille atau dokumen digital yang ramah *screen reader*. Memastikan partisipasi publik terintegrasi sejak tahap perencanaan RUU, bukan hanya pada tahap pembahasan, perencanaan mengharuskan partisipasi masyarakat dimulai sejak tahap Perencanaan dan Penyusunan. Penyusunan Naskah Akademik (NA) inilah titik nol sebuah undang-undang. Di tahap ini, negara harus melakukan riset empiris. Integrasi partisipasi berarti melibatkan masyarakat terdampak untuk menentukan apakah sebuah masalah memang perlu diatur oleh undang-undang atau tidak. Prolegnas masyarakat harus diberi ruang untuk memberikan masukan mengenai skala prioritas.

Tanpa integrasi ini, perencanaan hanya akan menjadi daftar belanja kepentingan politik. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, perencanaan yang terintegrasi menuntut adanya transparansi dokumen sejak awal. Secara akademis, ini disebut sebagai "*Early Stage Involvement*". Hak untuk

Mengetahui Agenda tidak boleh dikejutkan oleh RUU yang tiba-tiba muncul. Integrasi berarti rencana pembentukan hukum harus dipublikasikan secara luas agar masyarakat bisa bersiap melakukan kajian, riset, atau konsolidasi argumen. Akses terhadap Dokumen Perencanaan naskah akademik dan draf awal adalah hak publik. Jika dokumen ini ditutup-tutupi pada tahap perencanaan, maka hak masyarakat untuk didengar di tahap pembahasan akan menjadi tidak efektif karena mereka kekurangan data dasar.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai urgensi *Meaningful Participation* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, dapat ditarik kesimpulan utama yang merepresentasikan jawaban atas rumusan masalah diatas secara normatif, pengaturan partisipasi masyarakat telah mengalami evolusi paradigmatik. Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII tahun 2020, partisipasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dipandang sebagai kewajiban prosedural yang bersifat sekunder. Namun, pasca-putusan tersebut dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, partisipasi masyarakat telah berubah status menjadi syarat konstitusionalitas sebuah undang-undang. Partisipasi tidak lagi dianggap sah jika hanya memenuhi unsur kehadiran fisik, melainkan harus memenuhi standar kualitas yang mencakup tiga hak fundamental hak untuk didengarkan, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan penjelasan. Urgensi partisipasi yang bermakna berakar pada pemenuhan prinsip Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Deliberatif. Secara normatif, pengaturan partisipasi masyarakat telah mengalami evolusi paradigma yang sangat mendasar. Jika sebelumnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memandang partisipasi sebagai pelengkap administratif, maka pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/2020 dan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, status partisipasi berubah menjadi syarat konstitusionalitas. Integrasi tahapan partisipasi tidak lagi hanya diletakkan di akhir proses, tetapi diintegrasikan mulai dari tahap perencanaan penyusunan Naskah Akademik, pembahasan, hingga pengesahan.

Implementasi *meaningful participation* saat ini masih dalam tahap transisi, di mana pembentuk undang-undang masih belajar untuk mengintegrasikan masukan publik secara tulus ke dalam naskah final regulasi. Masih ditemukan praktik di mana pelibatan masyarakat hanya dilakukan untuk menggugurkan kewajiban prosedur. Kehadiran fisik dalam rapat sering kali tidak berbanding lurus dengan diakomodasinya substansi masukan dalam batang tubuh undang-undang. Mahkamah Konstitusi menggunakan parameter *Meaningful Participation* sebagai dasar untuk menyatakan Undang- Undang Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat. Ini adalah pertama kalinya sebuah Undang- Undang dibatalkan secara formil karena masalah partisipasi.

Hak ini mewajibkan pembentuk undang-undang untuk membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat. Namun, hak ini tidak berdiri sendiri. Agar masyarakat bisa berbicara dengan relevan, mereka harus memiliki akses terhadap draf RUU dan Naskah Akademik. Negara tidak boleh menutup-nutupi dokumen hukum yang sedang dibahas. Hak untuk didengar hanya terjadi jika ada transparansi informasi sejak tahap awal. Dalam teori komunikasi hukum, transparansi informasi adalah bahan baku utama. Tanpa akses terhadap draf sejak tahap perencanaan, hak untuk didengar hanya akan menjadi partisipasi buta. Informasi harus dibuka sejak tahap Naskah Akademik. Jika dokumen baru dibuka saat sudah menjadi draf final, masyarakat tidak lagi memberi masukan, melainkan hanya menerima putusan. Negara memiliki sumber daya besar untuk menyusun draf. Jika dokumen ditutup-tutupi, terjadi ketimpangan informasi antara penguasa dan rakyat. Hal ini melanggar prinsip kesetaraan posisi dalam demokrasi. Ini adalah inti dari kebermaknaan. Masukan yang telah

disampaikan oleh masyarakat tidak boleh hanya dicatat dan diarsipkan, melainkan harus dibahas secara nyata dalam rapat-rapat pengambilan keputusan. Harus ada jejak pendapat dalam risalah rapat yang menunjukkan bahwa aspirasi publik telah diperdebatkan oleh para pembentuk Undang-Undang. Partisipasi dianggap gagal jika suara masyarakat tidak berpengaruh sedikit pun pada dialektika di parlemen. Dalam hukum tata negara, risalah rapat adalah dokumen autentik yang merekam seluruh perdebatan.

Pilar ketiga ini menuntut akuntabilitas. Jika masukan masyarakat diterima, maka harus terlihat dalam pasal-pasal Undang-Undang. Namun, jika masukan tersebut ditolak, pembentuk Undang- Undang wajib menjelaskan alasannya kepada publik. Penjelasan ini berfungsi sebagai bentuk penghormatan terhadap kedaulatan rakyat. Hal ini memastikan bahwa proses legislasi bukan sekadar formalitas, melainkan sebuah dialog yang jujur antara negara dan warga negara. Melalui mekanisme *right to be explained*, kita menegaskan bahwa mandat yang diberikan rakyat kepada wakilnya di parlemen bukanlah cek kosong. Rakyat berhak menagih janji dan alasan di balik setiap kalimat dalam undang-undang yang akan mengatur hidup mereka.

REFERENSI

Amini, S. A. (2022). *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/Puu-Xviii/2020 Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).

Andriani, H. (2023). *Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang*. UNES Journal of Swara Justisia, Vol. 7, No 1,hlm. 306-318.

Artioko, F. R. (2022). *Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Al-Qisth Law Review, Vol. 6, No. 1, hlm. 52-83.

Dalimunthe, D. (2017). Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Yurisprudentia: Jurnal Hukum Ekonomi*, Vol. *3, No.* 1, hlm. 66-82.

Dondokambey, S. M. A. (2023). *Penerapan prinsip partisipasi masyarakat bermakna (meaningful participation) dalam pembentukan peraturan daerah*. Lex Privatum, Vol. 11, No, 2.

Fadillah, N. (2022). Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja Dan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara. *Lex Renaissance*, Vol. *7,* No. 2, hlm 243-264.

Guswara, A. B., & Nasution, A. I. (2023). *Dinamika Konstitusionalitas Undang-Undang Cipta Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Dan 54/PUU-XXI/2023.* Jurnal USM Law Review, Vol. 6, No. 3, hlm 1052-1072.

Hafani, M. H., Rato, D., & Ohoiwutun, Y. T. (2025). Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Riset Multidisiplin Edukasi*, Vol. *2, No.* 11, hlm. 497-509.

Hanafi, M. I., Damayanti, L. D., & Nazulfa, I. (2024). *Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Constitution Journal, Vol. 3, No. 2, hlm. 193-210.

Irawan, A. (2022). *Undang-Undang Cipta Kerja Di Tengah Himpitan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/Puu-Xviii/2020*. Litigasi, Vol. 23, No. 1, hlm 101-133.

Mandak, A. P. A. (2024). *Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*. LEX Privatum, Vol. 13, hlm. 4.

Mochtar, Z. A. (2022). *Politik hukum pembentukan undang-undang*. Buku Mojok

Munawar, M., Marzuki, M., & Affan, I. (2021). *Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perpspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Ilmiah Metadata, Vol. 3, No. 2, hlm 452-468.

Sauni, H., Saifulloh, P. P. A., Barus, S. I., & Putra, D. A. (2024). Peran Analis Hukum Dalam Pembentukan Naskah Akademik Undang-Undang Partisipatif Guna Mencegah Abusive Legislation: Studi Evaluasi Rancangan Undang-Undang Penyiaran. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. *13,* No. 3.

Sofwan, S. (2022). *Urgensi Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jatiswara, Vol. 37, No. 1, hlm 118-126.

Sudarmanto, K., Suryanto, B., Junaidi, M., & Sadono, B. (2021). *Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Jurnal USM Law Review, Vol. 4, No. 2, hlm. 702-713.

Wafa, M. K. (2023). *Peran dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.* Siyasah Jurnal Hukum Tatanegara, Vol. 3, No. 1, hlm. 85-100.

Zebua, D. E., Siallagan, H., & Simamora, J. (2022). Analisis Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, Vol. *1, No.* 1, hlm 1-12.

Hanafi, M. I., Damayanti, L. D., & Nazulfa, I. (2024). *Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Constitution Journal, Vol. 3, No. 2, hlm. 193-210.

Sofwan, S. (2022). *Urgensi Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Jatiswara, Vol. 37, No. 1, hlm 118-126.