

Reformasi Prosedur Pembentukan Undang-Undang Berbasis Partisipasi Bermakna di Indonesia

Artanti Putri Candraningtyas¹, Rosita Candrakirana²

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Indonesia

E-mail: artanti_putri27@student.uns.ac.id¹, rositacandrakirana@staff.uns.ac.id²

Article History:

Received: 15 Juni 2026

Revised: 17 Juli 2026

Accepted: 30 Juli 2026

Keywords: *Meaningful Participation; Law-Making; Legislative Reform; Deliberative Democracy; Constitutional Court.*

Abstract: *This study examines the urgency of reforming law-making procedures in Indonesia based on the principle of meaningful participation. Following the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 which declared the Job Creation Law conditionally unconstitutional due to procedural defects, the quality of public participation in national legislative processes has become a serious concern. This research employs normative juridical methods with statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings indicate that the current law-making procedures, as regulated under Law No. 12 of 2011 in conjunction with Law No. 13 of 2022, have not fully accommodated the standards of meaningful participation which require the right to be heard, the right to be considered, and the right to be explained. Necessary reforms include: strengthening structured public consultation mechanisms, mandatory documentation and responses to public input, adequate timeframe provisions, and the establishment of an independent legislative participation oversight body. This study recommends a comprehensive revision of Law No. 12 of 2011 to explicitly integrate meaningful participation standards at every stage of the law-making process.*

Kata Kunci: Partisipasi Bermakna; Pembentukan Undang-Undang; Reformasi Legislasi; Demokrasi Deliberatif; Mahkamah Konstitusi.

Abstrak: Penelitian ini mengkaji urgensi reformasi prosedur pembentukan undang-undang di Indonesia yang berlandaskan prinsip partisipasi bermakna (meaningful participation). Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat akibat cacat prosedural, persoalan kualitas partisipasi publik dalam proses legislasi nasional menjadi sorotan serius. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prosedur pembentukan undang-undang yang berlaku

saat ini, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, belum sepenuhnya mengakomodasi standar partisipasi bermakna yang mensyaratkan adanya hak untuk didengar (right to be heard), hak untuk dipertimbangkan (right to be considered), dan hak untuk mendapat penjelasan (right to be explained). Reformasi yang diperlukan meliputi: penguatan mekanisme konsultasi publik yang terstruktur, kewajiban dokumentasi dan respons terhadap masukan publik, penetapan batas waktu yang memadai, serta pembentukan lembaga pengawas partisipasi legislatif yang independen. Penelitian ini merekomendasikan revisi menyeluruh terhadap UU No. 12 Tahun 2011 untuk mengintegrasikan standar partisipasi bermakna secara eksplisit dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang.

PENDAHULUAN

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu fungsi paling mendasar dari negara hukum demokratis. Di Indonesia, proses legislasi tidak hanya dilihat sebagai aktivitas teknis-yuridis semata, melainkan juga sebagai arena perwujudan kedaulatan rakyat yang menjadi inti dari demokrasi konstitusional. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensi dari prinsip ini adalah bahwa setiap produk perundang-undangan harus lahir dari proses yang memberi ruang nyata bagi keterlibatan rakyat.

Namun kenyataan menunjukkan bahwa kualitas partisipasi publik dalam proses legislasi nasional Indonesia masih jauh dari ideal. Fenomena pembentukan undang-undang secara tergesa-gesa, minimnya sosialisasi rancangan kepada masyarakat, serta tidak tersedianya mekanisme yang memadai untuk menampung dan merespons aspirasi publik telah menjadi kritik yang berulang kali disuarakan oleh akademisi, praktisi hukum, dan organisasi masyarakat sipil.

Titik nadir dari persoalan ini terjadi ketika Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menjatuhkan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat. Salah satu alasan fundamentalnya adalah cacat formil dalam proses pembentukannya, yakni tidak terpenuhinya asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat yang bermakna. Putusan ini menjadi preseden penting yang mengubah lanskap hukum tata negara Indonesia dan menegaskan bahwa prosedur pembentukan undang-undang bukan sekadar formalitas administratif.

Konsep partisipasi bermakna (meaningful participation) sendiri bukanlah terminologi baru dalam ilmu hukum dan ilmu politik. Dalam perkembangan teori demokrasi deliberatif yang dikembangkan oleh Jurgen Habermas, legitimasi hukum tidak hanya ditentukan oleh prosedur formal, melainkan juga oleh kualitas diskursus publik yang mewarnai proses pengambilan keputusan. Dalam konteks pembentukan undang-undang, meaningful participation mengandung tiga unsur esensial: hak untuk didengar (right to be heard), hak untuk dipertimbangkan (right to

be considered), dan hak untuk mendapat penjelasan (right to be explained) atas setiap keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Penelitian ini bertujuan untuk: pertama, menganalisis standar normatif partisipasi bermakna dalam sistem hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia; kedua, mengidentifikasi kelemahan dan kesenjangan antara norma yang berlaku dengan praktik pembentukan undang-undang; dan ketiga, merumuskan agenda reformasi prosedural yang komprehensif guna memastikan terwujudnya partisipasi bermakna dalam setiap proses legislasi nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang difokuskan pada kajian terhadap kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Pilihan metode ini didasarkan pada hakikat permasalahan yang diteliti, yakni analisis terhadap norma hukum pembentukan undang-undang dan kesenjangan implementasinya.

Pendekatan yang digunakan meliputi tiga pendekatan komplementer: Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach) yang dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang dan partisipasi publik. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach) yang digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum yang relevan, terutama konsep partisipasi bermakna, demokrasi deliberatif, dan legitimasi legislasi. Ketiga, pendekatan komparatif (comparative approach) yang dilakukan dengan membandingkan pengaturan dan praktik partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di beberapa negara.

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup UUD NRI 1945, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta berbagai regulasi terkait lainnya. Bahan hukum sekunder terdiri dari literatur akademis, jurnal ilmiah, dan laporan penelitian yang berkaitan dengan topik yang diteliti.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teknik interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk mengkonstruksi norma hukum yang ideal terkait partisipasi bermakna dalam pembentukan undang-undang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Teoretis Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang

Konsep meaningful participation berakar dari tradisi teori demokrasi deliberatif yang berkembang pesat sejak akhir abad ke-20. Jurgen Habermas sebagai salah satu tokoh utama teori ini berargumentasi bahwa legitimasi hukum dalam sistem demokrasi tidak semata-mata bergantung pada prosedur formal mayoritas, tetapi pada kualitas diskursus publik yang memungkinkan setiap suara didengar dan dipertimbangkan secara rasional.

Dalam konteks pembentukan undang-undang, Amy Gutmann dan Dennis Thompson mengembangkan konsep ini lebih jauh dengan menegaskan bahwa deliberasi publik yang bermakna mensyaratkan tiga elemen: aksesibilitas informasi yang memadai, kesetaraan kesempatan berpartisipasi, dan akuntabilitas para pembuat keputusan terhadap argumen yang diajukan publik. Tanpa ketiga elemen ini, partisipasi yang terjadi hanyalah partisipasi semu yang tidak memberikan kontribusi substantif terhadap kualitas kebijakan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 secara eksplisit mengadopsi konsep meaningful participation sebagai standar konstitusional dalam proses

legislasi. Mahkamah menegaskan bahwa partisipasi bermakna setidaknya mengandung tiga hal, yakni: hak untuk didengar pendapatnya (right to be heard), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Putusan ini merupakan tonggak penting dalam sejarah hukum tata negara Indonesia karena untuk pertama kalinya Mahkamah secara tegas menggunakan doktrin meaningful participation sebagai tolok ukur konstiusionalitas suatu undang-undang.

Kerangka Normatif Partisipasi Publik dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Secara normatif, jaminan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia tersebar di berbagai tingkatan peraturan. Pada level konstiusional, Pasal 28 UUD NRI 1945 menjamin kebebasan berpendapat dan kemerdekaan berserikat, sedangkan Pasal 28D ayat (3) menjamin hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Jaminan ini membentuk fondasi konstiusional bagi hak partisipasi dalam proses legislasi.

Pada tataran undang-undang, pengaturan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022. Pasal 96 UU tersebut mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, ketentuan ini dinilai masih bersifat deklaratif dan minim mekanisme operasional yang memastikan masukan tersebut benar-benar dipertimbangkan.

Tabel berikut menyajikan perbandingan pengaturan partisipasi publik dalam beberapa ketentuan perundang-undangan:

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang

Regulasi	Ketentuan Partisipasi	Catatan Kritis
UU No. 12/2011	Pasal 96: masyarakat berhak memberikan masukan lisan/tertulis	Tidak ada kewajiban merespons masukan; tidak ada sanksi jika diabaikan
UU No. 13/2022	Menambahkan partisipasi masyarakat secara daring; pembentukan sistem informasi	Belum memenuhi standar meaningful participation; akses digital tidak merata
Putusan MK 91/2020	Menetapkan standar right to be heard, considered, dan explained sebagai konstiusional requirement	Standar ini belum sepenuhnya diadopsi dalam revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Analisis Kesenjangan: Partisipasi Formal versus Partisipasi Bermakna

Berdasarkan kajian terhadap praktik pembentukan undang-undang di Indonesia, terdapat beberapa kesenjangan fundamental antara partisipasi formal yang diatur dalam hukum positif dan partisipasi bermakna sebagaimana dikehendaki oleh prinsip demokrasi konstiusional.

Pertama, kesenjangan informasi (information gap). Akses publik terhadap naskah akademik dan rancangan undang-undang seringkali terbatas. Meskipun UU No. 13 Tahun 2022 telah mengamanatkan pembentukan sistem informasi peraturan perundang-undangan, implementasinya belum optimal. Banyak rancangan undang-undang yang baru dapat diakses publik pada tahap yang sangat terlambat dalam proses legislasi, sehingga ruang untuk memberikan masukan yang substansif menjadi sangat sempit.

Kedua, kesenjangan waktu (time gap). Tidak adanya ketentuan batas waktu minimal yang wajib dipenuhi antara pembukaan konsultasi publik dengan pengambilan keputusan final menyebabkan partisipasi publik sering kali bersifat pro forma. Beberapa undang-undang penting telah disahkan dalam tempo yang sangat singkat, seperti UU Cipta Kerja yang diproses dalam waktu kurang dari satu tahun sejak penyusunan, dengan proses konsultasi yang dinilai tidak memadai.

Ketiga, kesenjangan respons (response gap). Tidak ada mekanisme hukum yang mewajibkan pembentuk undang-undang untuk mendokumentasikan masukan publik dan memberikan respons atas masukan tersebut. Akibatnya, meskipun proses konsultasi publik dilakukan, tidak ada jaminan bahwa masukan yang diberikan benar-benar dipertimbangkan dalam perumusan substansi undang-undang.

Keempat, kesenjangan inklusivitas (inclusivity gap). Mekanisme partisipasi yang ada cenderung hanya efektif bagi kelompok-kelompok yang memiliki sumber daya dan akses, seperti organisasi masyarakat sipil yang mapan, asosiasi bisnis, dan akademisi. Kelompok-kelompok yang paling terdampak oleh suatu undang-undang, namun minim sumber daya, seringkali tidak mampu berpartisipasi secara efektif.

Perbandingan Internasional: Model Partisipasi Bermakna dalam Legislasi

Pengalaman komparatif dari berbagai negara menawarkan pelajaran berharga tentang bagaimana partisipasi bermakna dapat diinstitutionalisasi dalam sistem hukum pembentukan undang-undang.

Di Jerman, sistem pembentukan undang-undang mengenal mekanisme Verbandsbeteiligung yang mewajibkan konsultasi dengan asosiasi dan kelompok kepentingan yang relevan sebelum suatu rancangan undang-undang diajukan ke parlemen. Lebih dari itu, Bundestag memiliki komite-komite khusus yang bertugas menyelenggarakan hearing publik dengan para ahli dan pemangku kepentingan. Setiap komite diwajibkan untuk membuat laporan tertulis yang mendokumentasikan masukan yang diterima dan bagaimana masukan tersebut dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan.

Selandia Baru diakui secara luas sebagai salah satu sistem legislasi yang paling partisipatif di dunia. Select Committee di parlemen Selandia Baru diwajibkan untuk menyelenggarakan konsultasi publik atas setiap rancangan undang-undang yang signifikan. Proses ini biasanya berlangsung setidaknya enam minggu, seluruh submisi publik dipublikasikan secara daring, dan komite membuat laporan yang menjelaskan bagaimana mereka merespons setiap isu yang diangkat oleh publik.

Afrika Selatan memiliki ketentuan konstitusional yang eksplisit mewajibkan konsultasi publik dalam proses legislatif. Pasal 59, 72, dan 118 Konstitusi Afrika Selatan 1996 mengamanatkan Majelis Nasional, Dewan Nasional Provinsi, dan Legislatif Provinsi untuk memfasilitasi keterlibatan publik dalam proses legislatif. Pengadilan Afrika Selatan telah beberapa kali membatalkan undang-undang yang pembentukannya dinilai tidak memenuhi standar partisipasi publik yang diamanatkan konstitusi.

Agenda Reformasi Prosedur Pembentukan Undang-Undang

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini merumuskan agenda reformasi yang komprehensif untuk mewujudkan partisipasi bermakna dalam proses legislasi Indonesia.

1. Reformasi Kerangka Normatif

Revisi menyeluruh terhadap UU No. 12 Tahun 2011 perlu dilakukan untuk mengintegrasikan standar meaningful participation secara eksplisit. Reformasi normatif yang diperlukan

mencakup: pertama, pengaturan kewajiban pembentuk undang-undang untuk mempublikasikan naskah akademik dan rancangan undang-undang setidaknya 30 hari sebelum dimulainya pembahasan; kedua, pengaturan batas waktu minimal konsultasi publik yang proporsional dengan kompleksitas dan dampak suatu rancangan undang-undang; ketiga, pengaturan kewajiban mendokumentasikan seluruh masukan publik dan memberikan respons tertulis atas masukan tersebut; dan keempat, pemberian standing kepada masyarakat untuk menggugat undang-undang yang pembentukannya tidak memenuhi standar partisipasi bermakna.

2. Reformasi Kelembagaan

Diperlukan pembentukan lembaga atau unit khusus yang bertugas mengawasi dan memfasilitasi partisipasi publik dalam proses legislasi. Lembaga ini perlu memiliki independensi yang memadai dari eksekutif dan legislatif, serta kewenangan untuk memberikan rekomendasi mengenai kualitas proses konsultasi publik yang telah dilakukan. Model yang dapat diadopsi adalah Ombudsman Legislasi yang terdapat di beberapa negara, atau pembentukan unit khusus di dalam Sekretariat DPR yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan mendokumentasikan seluruh proses konsultasi publik.

3. Reformasi Prosedural

Reformasi prosedural meliputi penyederhanaan dan standardisasi mekanisme konsultasi publik. Setiap pembentukan undang-undang yang berdampak luas perlu menjalani minimal tiga tahap konsultasi publik: pada tahap penyusunan naskah akademik, pada tahap pembahasan tingkat pertama di DPR, dan pada tahap finalisasi sebelum pengesahan. Setiap tahap konsultasi harus menghasilkan laporan tertulis yang terdokumentasikan secara publik.

4. Penguatan Kapasitas Partisipasi

Partisipasi bermakna tidak akan terwujud tanpa adanya upaya proaktif dari negara untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi. Hal ini mencakup penyediaan informasi yang mudah dipahami (plain language), alokasi dana khusus untuk mendukung partisipasi kelompok-kelompok rentan dan terpinggirkan, serta penyelenggaraan program literasi legislasi bagi masyarakat umum.

KESIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan tiga kesimpulan utama. Pertama, sistem hukum pembentukan undang-undang Indonesia saat ini belum memadai untuk menjamin terwujudnya partisipasi bermakna sebagaimana dikehendaki oleh prinsip demokrasi konstitusional dan standar yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Kelemahan utama terletak pada absennya kewajiban merespons masukan publik, tidak adanya standar waktu minimal konsultasi, dan minimnya mekanisme untuk memastikan inklusivitas partisipasi.

Kedua, pengalaman komparatif dari Jerman, Selandia Baru, dan Afrika Selatan menunjukkan bahwa partisipasi bermakna dalam proses legislasi bukan sekadar aspirasi normatif, melainkan sesuatu yang dapat diinstitusionalisasikan melalui desain prosedural yang tepat. Kunci keberhasilan terletak pada kombinasi antara kewajiban substantif yang tertuang dalam hukum, mekanisme akuntabilitas yang efektif, dan komitmen politik dari para pembuat kebijakan.

Ketiga, reformasi prosedur pembentukan undang-undang yang berlandaskan partisipasi bermakna di Indonesia memerlukan perubahan yang bersifat sistemik, meliputi dimensi normatif, kelembagaan, prosedural, dan kapasitas. Revisi menyeluruh terhadap UU No. 12 Tahun 2011 yang secara eksplisit mengintegrasikan standar meaningful participation merupakan kebutuhan mendesak yang tidak dapat ditunda.

Berdasarkan temuan penelitian ini, direkomendasikan agar Pemerintah dan DPR RI segera

memulai pembahasan revisi UU No. 12 Tahun 2011 dengan mengutamakan penguatan mekanisme partisipasi bermakna. Proses revisi itu sendiri sepatutnya menerapkan standar partisipasi bermakna yang ingin diintrodusirnya, sehingga menjadi praktik kelembagaan (institutional practice) yang konsisten dan dapat diandalkan.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Marzuki, P. M. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Sunstein, C. R. (2001). *Designing Democracy: What Constitutions Do*. New York: Oxford University Press.

Jurnal Ilmiah

- Butt, S., & Lindsey, T. (2012). The People's Sovereignty and Constitutional Courts: Indonesian Constitutional Democracy. *Asian Journal of Comparative Law*, 7(1), 1-42.
- Elster, J. (1998). Deliberation and Constitution Making. In J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 97-122). Cambridge: Cambridge University Press.
- Faiz, P. M. (2016). Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 13(2), 406-430.
- Indrayana, D. (2008). Amending the Indonesian Constitution. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(2), 201-224.
- Parlindungan, E. A. (2021). Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang: Kajian Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(3), 560-589.
- Siregar, F. E. (2015). The Political Context of Judicial Review in Indonesia. *Indonesia Law Review*, 5(2), 208-234.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 183).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 143).
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 245).

Putusan Pengadilan

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2022). Putusan Nomor 13/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
-