

**PENERAPAN PARTISIPASI  
MASYARAKAT BERMAKNA DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG  
PASCAPUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**

Ardila Putri Ananda Mandak

**ABSTRAK**

Lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan cikal bakal adanya penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) di Indonesia. Skripsi ini bertujuan untuk menggalih mengenai penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) dalam pemebentukan undang-undang pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif (*statute approach*) yang mencakup pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia belum maksimal bahkan terkesan hanya sebagai syarat formalitas semata yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR, sehingga mengakibatkan banyaknya undang-undang yang diujikan secara formal di Mahkamah Konstitusi karena dirasa tidak sesuai dengan kebutuhan bahkan tidak sesuai dengan syarat pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 kemudian mewajibkan DPR untuk dapat memaksimalkan pelibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Hal ini terealisasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 96 undang-undang tersebut telah mengalami penambahan ayat-ayat yang secara tegas mengatur perluasan keterlibatan dan partisipasi masyarakat bermakna.

Implementasi partisipasi masyarakat bermakna harus dilakukan dengan tertib dan

bertanggung jawab, memenuhi prasyarat hak untuk didengarkan 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*). Prasyarat tersebut sebagai tolak ukur bisa atau tidaknya suatu undang-undang untuk dapat diajukan keabsahan formalitasnya.

Kata Kunci : Partisipasi masyarakat bermakna, Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Sebagai negara hukum yang menitikberatkan pada perundang-undangan diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya, termasuk undang-undang itu sendiri. Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>1</sup> Dalam kehidupan bernegara undang-undang juga merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum. Sejak proses perancangan, pembentukan undang-undang yang nantinya akan dihasilkan harus memenuhi berbagai syarat antara lain, mampu dilaksanakan; dapat ditegakkan; sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur, dan; mampu menyerap aspirasi masyarakat.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Hal ini tertuang dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang

<sup>1</sup> Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>2</sup> Laurensius Arliman, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Politik Pemerintah, Volume 10, Agustus 2017, hal. 60.

<sup>3</sup> Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam bab tersendiri dalam Undang-Undang tersebut mengenai partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sejatinya merupakan wujud negara demokrasi yang menempatkan masyarakat dapat ikut terlibat dalam penyusunan atau pembentukan kebijakan yang akan diterapkan.<sup>4</sup> Hal ini dikarenakan semua produk hukum yang terbentuk akan memberikan dampak besar bagi seluruh lapisan masyarakat. Hal tersebut merupakan hak konstitusional setiap warga negara yang telah diamanatkan dalam konstitusi negara Indonesia. Namun, dalam praktiknya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang belum terakomodir dengan baik. Partisipasi masyarakat dalam undang-undang tersebut terkesan hanya menjadi formalitas guna memenuhi prosedur pembentukan undang-undang.<sup>5</sup> Hal ini dapat dibuktikan dengan fakta bahwa hingga saat ini Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Yudikatif yang berdasarkan amanat Konstitusi Pasal 24C, salah satu kewenangannya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar telah memutus 15 putusan pengujian formal,<sup>6</sup> pemohon dalam posisinya mendalilkan tidak terpenuhinya “Partisipasi Masyarakat” dalam pembentukan undang-undang. Hal ini kemudian membuktikan bahwa belum maksimalnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formal Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana menyatakan permohonan uji formal undang-undang cipta kerja dikabulkan dan menyatakan undang-undang cipta kerja inkonstitusional bersyarat. MK menyatakan UU

Cipta Kerja cacat formal namun untuk menghindari ketidakpastian hukum dan dampak lebih besar ditimbulkan, maka menurut MK UU Cipta Kerja harus dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat. Salah satu hal yang menjadi pertimbangan Hakim untuk menyatakan bahwa undang-undang Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat adalah tidak maksimalnya pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tersebut. Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa dengan tidak diberikannya ruang partisipasi masyarakat dalam penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja tidak sesuai dengan asas keterbukaan.<sup>7</sup> Asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.<sup>8</sup> Dimana, seluruh masyarakat dapat memberikan masukan dalam pembentukan perundang-undangan seluas-luasnya. Oleh karenanya, Hakim Mahkamah Konstitusi kemudian mempertimbangkan bahwa demi pemenuhan hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, sejatinya partisipasi masyarakat harus dilakukan secara bermakna (*Meaningful Participation*) dengan tujuan untuk menciptakan partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara sungguh-sungguh.<sup>9</sup> Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).<sup>10</sup> Prasyarat tersebut sebagai tolak

---

<sup>4</sup> Dahlia Andriani, *Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja*, Jurnal Perundang-Undangan, Volume 11, Nomor 1, Juli 2023, hal. 20.

<sup>5</sup> Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Apirasi, Volume 6, Nomor 2, 23Desember 2015, hal. 160.

<sup>6</sup> Data diolah dari Putusan Pengujian Formil di Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003-2023.

---

<sup>7</sup> Helmi Chandra, *Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, hal. 769.

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>9</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 2020, hal. 393.

<sup>10</sup> *Loc. Cit.*,

ukur bisa atau tidaknya suatu undang-undang untuk dapat diajukan keabsahan formalitasnya.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pengaturan Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) dalam pembentukan undang-undang?
2. Apa Urgensi Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) dalam pembentukan undang-undang?

## C. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan oleh Penulis dalam melakukan penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>11</sup> Penelitian skripsi ini menggunakan 2 (dua) jenis pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Hukum Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) dalam Pembentukan Undang-Undang

#### 1. Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur secara komprehensif mengenai pembentukan undang-undang serta tahapannya.<sup>12</sup> Undang-Undang ini kemudian mengalami dua kali perubahan yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan kedua kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang *a quo*, pembentukan suatu produk hukum undang-undang meliputi 5 (lima) tahapan, yakni tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>13</sup> Tahapan-tahapan tersebut kemudian memberikan kepastian hukum bagi para *positive legislator* atau pembentuk undang-undang, tahapan-tahapan tersebut antara lain:

#### a. Tahapan Perencanaan

Tahapan Perencanaan merupakan salah satu tahapan yang paling krusial dalam pembentukan undang-undang.<sup>14</sup> Tahapan perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (Juga DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun ke depan. Pada tahapan perencanaan akan kemudian ditentukan, penting atau tidaknya suatu undang-undang dibentuk.<sup>15</sup> Tahapan perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program legislasi nasional (prolegnas). Prolegnas adalah suatu instrumen perencanaan dalam pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.<sup>16</sup> Prolegnas sebagai skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.<sup>17</sup> Ada dua jenis Prolegnas, yakni Prolegnas jangka menengah yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun dan prolegnas prioritas

<sup>11</sup> Henni Mughtar, *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Asasi Manusia*, Humanus, Volume XIV, Nomor 1, 2015, hal. 84.

<sup>12</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>13</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>14</sup> Muhammad Fadli, *Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, *Loc.Cit.*,

<sup>15</sup> *Ibid.*,

<sup>16</sup> Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>17</sup> Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

tahunan.<sup>18</sup> Penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Presiden untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU.<sup>19</sup>

#### b. Tahapan Penyusunan

Dalam tahap penyusunan, suatu RUU dapat berasal dari DPR maupun Presiden, serta dapat pula berasal dari DPD yang harus diajukan kepada DPR sebagai bagian RUU usulan DPR.<sup>20</sup> Suatu RUU dari DPR, Presiden, maupun DPD harus disertai naskah akademik yang sesuai dengan teknik penyusunannya dalam peraturan pembentukan perundang-undangan. Namun dalam konteks RUU mengenai APBN, penetapan Perppu atau pencabutan Perppu tidak berlaku adanya kewajiban naskah akademik, tetapi cukup menyertakan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur dalam RUU tersebut.<sup>21</sup>

#### c. Tahapan pembahasan

Tahapan Pembahasan dalam pembentukan undang-undang melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yakni pembicaraan tingkat I (satu) dan pembicaraan tingkat II (dua). Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR, DPD (terkait RUU tertentu) bersama presiden atau menteri yang ditugasi.<sup>22</sup> Keterlibatan DPD dalam tahapan pembahasan hanya pada pembicaraan tingkat I.<sup>23</sup>

Pembicaraan tingkat I (satu) dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus, yang agenda kegiatannya berupa pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.<sup>24</sup> Sedangkan pembicaraan tingkat 2 (dua) dilakukan dalam rapat paripurna yang merupakan pengambilan keputusan dengan agenda kegiatan berupa penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari setiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.<sup>25</sup> Dalam pembicaraan tingkat II lah kemudian akan menentukan apakah suatu Rancangan Undang-Undang akan disepakati menjadi sebuah produk undang-undang atau tidak.

#### d. Tahapan Pengesahan

Pada tahapan pengesahan, RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang yang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama.<sup>26</sup>

Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, namun apabila RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden tidak ditandatangani dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, maka RUU tersebut harus dianggap sah menjadi undang-undang dan wajib untuk diundangkan.<sup>27</sup>

---

<sup>18</sup> Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>19</sup> Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>20</sup> Pasal 43 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>21</sup> Pasal 43 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>22</sup> Pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>23</sup> Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>24</sup> Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>25</sup> Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>26</sup> Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>27</sup> Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011

e. Tahapan Pengundangan

Tahapan pengundangan merupakan wewenang pemerintah untuk mengundangan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.<sup>28</sup> Dengan diundangkannya suatu RUU maka RUU tersebut resmi menjadi undang-undang. Suatu undang-undang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada waktu diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang yang bersangkutan tersebut.<sup>29</sup>

**2. Pengaturan mengenai Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*)**

Dampak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terlebih khusus yang tertuang dalam pertimbangan hukum secara implisit menegaskan bahwa mahkamah mewajibkan pembentuk undang-undang untuk dapat melakukan perubahan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan, selain menambahkan metode omnibus dalam undang-undang pembentukan perundang-undangan, juga berdasarkan pertimbangan hukum mahkamah menghendaki perluasan hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan dan mewajibkan pembentuk undang-undang untuk dapat merealisasikan perluasan hak partisipasi masyarakat melalui perubahan undang-undang pembentukan perundang-undangan. Perluasan yang dimaksud oleh mahkamah adalah melalui penerapan konsep partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*).<sup>30</sup> Lebih lanjut, untuk mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan hasil putusan

MK tersebut mengenai metode *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) DPR selaku pembentuk undang-undang telah menetapkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pada tanggal 16 Juni 2022.

Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, terdapat penambahan ayat yang sebelumnya memiliki 4 ayat diubah menjadi 9 ayat dengan merincikan 4 ayat asli dan menambah 5 ayat yang mengatur mekanisme lanjutan dari partisipasi masyarakat, yakni:<sup>31</sup>

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- 5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>28</sup> Hendrik Hattu, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 2, Juni 2011, hal. 418.

<sup>29</sup> Pasal 87 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>30</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hal 393.

---

<sup>31</sup> Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - a. Rapat dengar pendapat umum;
  - b. Kunjungan kerja;
  - c. Seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
  - d. Kegiatan konsultasi public lainnya.
- 7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- 8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Pengaturan keterlibatan dan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab dengan memenuhi tiga prasyarat yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Hal tersebut dapat dipahami bahwa Mahkamah Konstitusi menghendaki adanya partisipasi yang secara implementasinya dapat menjamin hak masyarakat untuk didengarkan dan dipertimbangkan pendapatnya.

*Meaningful Participation* atau partisipasi masyarakat yang bermakna harus dapat dilakukan setidaknya pada tiga tahapan diantaranya:<sup>32</sup>

- a. Pengajuan RUU;
- b. Pembahasan bersama oleh Presiden dan DPR, pembahasan bersama undang-undang oleh Presiden, DPR, dan DPD; dan
- c. Persetujuan bersama undang-undang antara Presiden dan DPR.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal. 394

Ketiga kriteria dan tahapan ini akan memberikan tolak ukur dalam memastikan kecacatan proses pembentukan perundang-undangan yang bersifat *Meaningful Participation*.<sup>33</sup>

## **B. Urgensi Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*)**

### **1. Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*)**

*Meaningful participation* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan partisipasi masyarakat bermakna merupakan suatu doktrin yang pada mulanya berkembang di Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan saat menangani kasus *Doctors for life*. Setelahnya dikenal dengan istilah *meaningful participation test* yang dihadirkan dengan tujuan melihat aspek-aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan apakah ditaati oleh lembaga legislatif sehingga memberikan kesempatan kepada warga negara untuk dapat terlibat aktif dalam menentukan arah suatu kebijakan umum yang pastinya berdampak besar untuk kehidupan setiap warga negara.<sup>34</sup>

Doktrin partisipasi bermakna yang hidup dalam sistem ketatanegaraan Indonesia apabila ditilik lebih dalam sejatinya secara esensi memiliki kesamaan dengan *meaningful participation test* Afrika Selatan yakni dalam putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Terkait Penetapan Wilayah Pertambangan. Putusannya menegaskan bahwa dalam proses perumusan undang-undang harus memperhatikan aspirasi warga negara dengan baik karena hal tersebut merupakan hak konstitusional warga negara. Doktrin *meaningful participation* yang berkembang di Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-

<sup>33</sup> Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Op. Cit.*, hal. 1863.

<sup>34</sup> Nur Aji Pratama, *Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi IDEE DE RECHT Pasca Putusan MK NO. 91/PUU-XVIII/2020*, Jurnal Crepido, Volume 04, Nomor 02, November 2022, hal 139.

XVIII/2020 yang dalam poin penjelasannya menjelaskan tiga prasyarat yang kemudian menjadi tolak ukur suatu undang-undang telah sesuai prosedur atau tidak, yakni:

1. Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*)
2. Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*)
3. Hak untuk memperoleh penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*)

Merujuk pada beberapa negara yang merupakan *best practice* penerapan prinsip *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain:<sup>35</sup>

#### a. Inggris

Parlemen Inggris menjamin akses setara dan penuh terhadap informasi bagi seluruh warga negara, dengan perlindungan terhadap data pribadi sesuai dengan peraturan seperti Act 2005, Protection and Freedom Act 2012, dan data Protection Act 1998. Informasi tentang parlemen dipublikasikan melalui kanal resmi parlemen. Parlemen juga menyediakan mekanisme e-petisi yang dapat diajukan oleh minimal 5 warga negara Inggris, yang akan diberikan respon oleh parlemen dan pemerintah. Petisi yang ditandatangani oleh 100.000 warga negara dapat dibahas dalam proses pembuatan kebijakan. Warga juga dapat memberikan masukan melalui forum konsultasi pemerintah yang diselenggarakan selama 4 bulan. Parlemen memberikan penjelasan tentang proses pembahasan kebijakan melalui situs web, media sosial, dan siaran langsung TV parlemen, termasuk pemberitahuan mengenai hasil dari petisi. Semua informasi tersedia secara gratis dan mudah diakses di laman resmi parlemen Inggris.

#### b. Denmark

Informasi tentang parlemen Denmark tersedia terbuka melalui laman resmi parlemen, dengan fitur sintesis ucapan untuk memastikan akses bagi warga dengan keterbatasan atau disabilitas. Fitur *citizen* proposal diperkenalkan pada 2018 untuk memungkinkan warga dengan

hak pilih mengajukan usulan legislasi. Proposal yang mendapatkan dukungan 50 ribu warga dalam 180 hari akan dibahas dan di-voting di parlemen. Fitur dokumenter memungkinkan akses terhadap dokumen persidangan seperti draft RUU, laporan komisi, dan record voting parlemen, untuk memantau proses pembuatan legislasi.

Penerapan *meaningful participation* pada negara-negara tersebut sejatinya juga diamini oleh parlemen Indonesia dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah memaksimalkan laman resmi yang digunakan untuk dapat memberikan akses seluas-luasnya kepada masyarakat untuk dapat mengikuti bahkan terlibat dalam setiap proses pembentukan suatu undang-undang. Laman resmi tersebut kemudian memuat segala bentuk informasi mengenai DPR hingga agenda legislasi yang sedang atau akan dibentuk. Laman resmi DPR juga terdapat fitur masukan yang digunakan sebagai wadah bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan baik mengenai produk legislasi yang sedang dibentuk atau mengenai internal DPR itu sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga memiliki media sosial yang dipergunakan untuk dapat memberikan informasi terkait setiap agenda kegiatan ataupun agenda legislasi yakni pembentukan undang-undang hingga disahkannya menjadi undang-undang. Media sosial tersebut juga digunakan apabila terdapat agenda agenda rapat kerja bersama pemerintah hingga rapat paripurna yang kemudian ditayangkan secara langsung untuk dapat disaksikan oleh seluruh elemen masyarakat. Kegiatan tersebut merupakan inisiasi untuk perencanaan keterbukaan parlemen (*open parliament*) oleh DPR RI.<sup>36</sup> Adapun agenda dalam *open parliament* meliputi proses legislasi yang lebih transparan, informasi yang terbuka, penguatan teknologi informasi guna menjangkau konstituen, dan penyusunan langkah-langkah

<sup>35</sup> Dahlia Andriani. *Op. Cit.*, hal. 28.

<sup>36</sup> Dewan Perwakilan Rakyat, *Open Parliament Dekatkan DPR Dengan Rakyat*, Dpr.go.id, 29 Oktober 2018, diakses dari laman <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/24146/t/Open+Parliament+Dekatkan+DPR+Dengan+Rakyat>, pada tanggal 8 Juli 2024.

strategis secara terbuka.<sup>37</sup> Namun, hal tersebut belum mampu untuk menjamin bahwasannya setiap produk undang-undang yang terbentuk telah partisipatif. Hal ini sejalan dengan setelah adanya perubahan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedua kalinya yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun nyatanya tahun 2023 Undang-Undang Kesehatan diujikan ke Mahkamah Konstitusi karena dirasa telah cacat formal oleh para pemohon yang mencakup para tenaga medis yang terdampak langsung dan memiliki kepentingan atas prosedur formal pembentukan UU Kesehatan. Dimana pada petitum yang diajukan oleh para pemohon menekankan bahwa dalam UU Kesehatan terdapat muatan yang dihapus, diubah, dan diganti. Termasuk mengenai kelembagaan konsil, kolegium, dan majelis kehormatan disiplin yang diubah dan diganti tanpa prosedur formal yang memenuhi prinsip keterlibatan dan partisipasi bermakna (*meaningful participation*).<sup>38</sup> Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Uji Formal UU Kesehatan dimana MK berpendapat bahwa proses pembentukan UU No. 17 Tahun 2023 secara formal tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena telah memenuhi unsur *meaningful participation* yang telah diamanatkan oleh MK.<sup>39</sup>

## 2. Urgensi Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan undang-undang Cipta Kerja cacat formal, DPR dan Presiden sebagai *positive legislature* sekaligus representasi masyarakat seringkali membentuk suatu produk hukum atau mengambil kebijakan tidak sesuai dengan kepentingan konstituen bahkan tidak melibatkan masyarakat dalam

proses pembentukan suatu produk hukum dan terkesan membentuk suatu produk undang-undang secara terburu-buru.<sup>40</sup> Hal ini kemudian mengakibatkan banyaknya pengujian formal undang-undang yang harus ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana dalam pemohon dalam positanya mendalilkan tidak terpenuhinya “Partisipasi Masyarakat” dalam pembentukan undang-undang. Fakta tersebut telah membuktikan bahwa sekiranya DPR dan Presiden seringkali melewatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu kebijakan atau produk hukum meskipun itu merupakan salah satu hal penting dalam proses pembentukan undang-undang yang juga telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan. Padahal Aspek penting dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya terletak dalam pengaturannya saja melainkan juga pada proses pembentukannya sehingga dalam proses pembentukan setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk haruslah dibentuk dengan jelas, terang benderang dan tidak terdapat makna yang tersirat.<sup>41</sup> Partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) idealnya harus dipenuhi, difasilitasi, dan dihormati dari negara kepada rakyat sehingga masyarakat dapat memberikan haknya untuk terlibat aktif dalam pembentukan undang-undang dengan memberikan aspirasi dan masukan pada tahapan pembentukan undang-undang dengan tepat.

Apabila dalam pembentukan undang-undang, *meaningful participation* dimaksimalkan dengan baik maka hal ini akan berdampak baik terhadap suatu produk hukum yang akan terbentuk karena telah memaksimalkan keterlibatan masyarakat yang pada hakikatnya setiap produk hukum yang terbentuk akan berdampak bagi masyarakat luas. Implikasi dari adanya hal tersebut dapat meminimalisir adanya pengujian undang-undang (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi terlebih pengujian secara formal atau proses pembentukan undang-undang. Hal ini juga secara tidak langsung

<sup>37</sup> *Ibid.*,

<sup>38</sup> Dahlia Andriani. *Op. Cit.*, hal. 30.

<sup>39</sup> Permohonan Uji Formil UU Kesehatan di Mahkamah Konstitusi, diakses dari laman <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=20085&menu=2>, pada tanggal 21 Juni 2024.

<sup>40</sup> *Ibid.*,

<sup>41</sup> Sandy Erlangga, *Tesis: Partisipasi Masyarakat yang bermakna (Meaningful Participation) dalam Pembentukan Undang-Undang*, (Jakarta: UI, 2023), hal. 5.

berdampak besar pada lahirnya produk hukum (undang-undang) yang berkualitas dan juga sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) juga sebagai wujud serta realisasi pemenuhan asas keterbukaan dalam pembentukan perundang-undangan. Konsep ini tentunya memberikan peluang kepada masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi pada seluruh rangkaian legislasi sehingga dalam produk hukum yang dihasilkan sesuai dan berdasarkan pada landasan dan prinsip/asas perundang-undangan. Penerapan partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) menuntut pembentuk undang-undang untuk dapat mempertimbangkan dan memberikan tanggapan atas masukan atau saran yang diberikan oleh masyarakat. Hal ini akan mendorong pembentukan produk undang-undang yang baik dan berkarakter responsif karena masyarakat memiliki ruang yang luas untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang yang secara tidak langsung mendorong transparansi dalam pembentukan undang-undang. Hal ini sejalan dengan prinsip negara hukum yang demokratis dimana hal yang perlu dipastikan adalah keterbukaan ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>42</sup> Mekanisme Pemerintah melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi, pembentukan undang-undang diharuskan bersifat 2 (dua) arah yang intensif dari pembentuk undang-undang dan masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat tidak hanya dinilai sebagai formalitas, pembentukan uu juga harus mencerminkan kehendak masyarakat secara umum dan akan meningkatkan kepercayaan bagi masyarakat kepada pembentuk undang-undang.<sup>43</sup>

## PENUTUP

---

<sup>42</sup> Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Op. Cit.*, hal. 1864.

<sup>43</sup>Sandy Erlangga, *Tesis: Partisipasi Masyarakat yang bermakna (Meaningful Participation) dalam Pembentukan Undang-Undang*, *Op.Cit.*, hal. 118.

## A. Kesimpulan

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memberikan implikasi yang signifikan terhadap proses pembentukan undang-undang. Mahkamah Konstitusi mewajibkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan termasuk memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) dalam peraturan pembentukan perundang-undangan. Hal ini terealisasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 96 undang-undang tersebut telah mengalami penambahan ayat-ayat yang secara tegas mengatur perluasan keterlibatan dan partisipasi masyarakat bermakna. Dengan demikian, implementasi partisipasi masyarakat bermakna harus dilakukan dengan tertib dan bertanggung jawab, memenuhi prasyarat hak untuk didengarkan 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*). Prasyarat tersebut sebagai tolak ukur bisa atau tidaknya suatu undang-undang untuk dapat diajukan keabsahan formalitasnya.
2. Urgensi penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*Meaningful Participation*) sebagai bentuk terimplementasikannya prinsip negara demokrasi yang dijunjung tinggi oleh masyarakat Indonesia dan juga prinsip kedaulatan rakyat. Penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*Meaningful Participation*) juga akan berimplikasi pada kualitas undang-undang kedepannya karena memaksimalkan keterlibatan masyarakat secara aktif dan undang-undang yang akan terbentuk akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) sangat merealisasikan asas keterbukaan yang menjadi salah satu asas penting dalam pembentukan perundang-undangan yang akan mendorong adanya transparansi.

## B. Saran

1. Bahwa perlu adanya pemaksimalan penerapan partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang dengan merincikan secara jelas dan komprehensif mengenai tolak ukur suatu undang-undang dapat dikatakan telah memenuhi partisipasi masyarakat bermakna dalam peraturan DPR sehingga ini akan menjadi landasan para pembentuk undang-undang untuk dapat terus memaksimalkan adanya partisipasi masyarakat secara masif dan tidak hanya dilakukan sebagai formalitas semata.
2. Bahwa DPR selaku pembentuk undang-undang juga harus masif dalam mempublikasikan setiap Rancangan Undang-Undang beserta Naskah Akademik (NA) yang sedang atau akan dibahas dan harus menyiapkan suatu wadah aspirasi masyarakat atau tanggapan masyarakat serta masukan mengenai RUU yang sedang dibentuk, sehingga masyarakat yang tidak berkesempatan untuk hadir secara luring akan dapat tetap memaksimalkan hak partisipasinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Erlangga Sandy, (2023). Tesis: *Partisipasi Masyarakat yang bermakna (Meaningful Participation) dalam Pembentukan Undang-Undang*, (Tesis, Universitas Indonesia).

### Jurnal

- Andriani, Dahlia, (2023 Juli). *Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja*, Jurnal Perundang-Undangan, Volume 11, Nomor 1.
- Arliman, Laurensius, (2017 Agustus). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Politik Pemerintah, Volume 10, Nomor 1.

- Chandra, Helmi, (2022 Desember). *Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 4.
- Fadli, Muhammad, (2018). *Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15, Nomor 1.
- Hattu, Hendrik, (2011 Juni). *Tahapan Undang-Undang Reponsif*, Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 2.
- Karsono, Bambang dan Amalia Syauket, (2023 Maret). *Meaningful Participation Dalam Pembentukan Perundang-Undangan sebagai Upaya Membangun Open Governance*, Jurnal Ilmiah Indonesia, Volume 8, Nomor 3.
- Karsono, Bambang dan Amalia Syauket, (2023 Maret). *Meaningful Participation Dalam Pembentukan Perundang-Undangan sebagai Upaya Membangun Open Governance*, Jurnal Ilmiah Indonesia, Volume 8, Nomor 3.
- Muchtar, Henni, (2015). *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah Dengan Hak Asasi Manusia*, Humanus, Volume XIV, Nomor 1.
- Riskiyono, Joko, (2015 Desember). *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, Jurnal Aspirasi, Volume 6, Nomor 2.

### Peraturan Perundang-undangan

- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pembentukan Undang-Undang.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## Internet

- dari laman  
<https://www.hukumonline.com/berita/a/akui-minim-sosialisasi-pemerintah-minta-partisipasi-publik-susun-aturan-turunan-uu-cipta-kerja-1t5fa4ad4cc1b24/>.
- Dewan Perwakilan Rakyat, *Open Parliament Dekatkan DPR Dengan Rakyat*, Dpr.go.id, 29 Oktober 2018, diakses dari laman  
<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/24146/t/Open+Parliament+Dekatkan+DPR+Dengan+Rakyat>, pada tanggal 8 Juli 2024.
- Heriani Fitri Novia. *Akui Minim Sosialisasi, Pemerintah Minta Partisipasi Publik Susun Aturan Turunan UU Cipta Kerja*, Diakses pada tanggal 8 Juli 2024.
- Mahkamah Konstitusi RI. *Kurang Partisipasi Publik, UU IKN Kembali Diuji*, Diakses pada tanggal 8 Juli 2024, dari laman  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&menu=2>.
- Mahkamah Konstitusi RI. *Pengujian Formal UU Kesehatan di Mahkamah Konstitusi*. Diakses pada tanggal 21 Juni 2024, dari laman  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=20085&menu=2>.