



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 1 (2026) pp: 15158-15166

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Menakar Meaningful Participation dalam Pembentukan Undang-Undang: Standar Baru Demokrasi Deliberatif Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi

Rio Eka Pratama, Muhamad Zildjian Syahputra  
Ilmu Hukum, Fakultas Fisip, Universitas Maritim Raja Halihaji  
[rioeka608@gmail.com](mailto:rioeka608@gmail.com), [zildjiansyahputra15@gmail.com](mailto:zildjiansyahputra15@gmail.com)\*

### Abstrak

Salah satu pilar utama negara demokrasi adalah keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk dalam pembentukan undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menandai babak baru dalam hukum tata negara Indonesia dengan memperkenalkan konsep *meaningful participation* sebagai standar konstitusional dalam proses pembentukan undang-undang. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (*Omnibus Law*) bertentangan dengan konstitusi karena cacat dalam proses pembentukannya, khususnya karena tidak memenuhi syarat partisipasi bermakna. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis konsep *meaningful participation* sebagai standar baru demokrasi deliberatif dalam sistem hukum Indonesia pasca-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah menetapkan tiga syarat utama *meaningful participation*, yakni: (1) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Konsep ini merupakan perwujudan dari prinsip demokrasi deliberatif yang menekankan kualitas partisipasi publik, bukan sekadar formalitas prosedural. Penelitian ini menyimpulkan bahwa putusan tersebut menjadi paradigma baru yang menghendaki reformasi fundamental dalam sistem legislasi Indonesia, dengan implikasi luas terhadap legitimasi hukum dan kualitas demokrasi di Indonesia.

*Kata kunci:* *Meaningful Participation; Demokrasi Deliberatif; Mahkamah Konstitusi; Pembentukan Undang-Undang; Omnibus Law*

### 1. Latar Belakang

Salah satu pilar utama negara demokrasi adalah keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi publik merupakan elemen esensial yang tidak hanya menjamin legitimasi demokratis sebuah produk legislasi, tetapi juga memastikan bahwa substansi undang-undang yang dihasilkan mencerminkan kehendak dan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Dalam konteks Indonesia, hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang telah dijamin secara konstitusional melalui Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Namun demikian, realitas praktik legislasi di Indonesia kerap memperlihatkan jarak yang cukup lebar antara jaminan normatif dan implementasi faktual. Proses pembentukan undang-undang yang berlangsung di DPR dan pemerintah sering kali dijalankan secara tergesa-gesa, tertutup, dan tidak memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk terlibat secara substansial. Fenomena ini mencapai puncaknya ketika Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dikenal dengan sebutan *Omnibus Law* disahkan pada Oktober 2020 di tengah penolakan masif dari berbagai elemen masyarakat, termasuk serikat buruh, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan mahasiswa.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada 25 November 2021 menjadi tonggak sejarah dalam perkembangan hukum tata negara Indonesia. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi untuk pertama kalinya secara eksplisit menyatakan bahwa pembentukan undang-undang bukan hanya

---

Menakar Meaningful Participation dalam Pembentukan Undang-Undang: Standar Baru Demokrasi Deliberatif  
Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi

harus memenuhi persyaratan formal-prosedural, tetapi juga harus memenuhi standar partisipasi bermakna (meaningful participation). Mahkamah menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memerintahkan pembentuk undang-undang untuk memperbaiki proses pembentukan dalam jangka waktu dua tahun.

Konsep meaningful participation yang diperkenalkan Mahkamah Konstitusi membawa implikasi yang sangat luas. Ini bukan sekadar persoalan prosedur, melainkan menyentuh inti dari demokrasi deliberatif (deliberative democracy) sebuah model demokrasi yang menekankan bahwa keputusan politik harus lahir dari proses pertukaran argumentasi yang terbuka, inklusif, dan beralasan. Dalam demokrasi deliberatif, legitimasi sebuah keputusan tidak semata-mata ditentukan oleh mayoritas suara, tetapi oleh kualitas dari proses deliberasi yang melatarinya.

Penelitian ini berangkat dari permasalahan pokok: bagaimana Mahkamah Konstitusi mengkonseptualisasikan meaningful participation sebagai standar konstitusional, dan apa implikasinya bagi sistem legislasi Indonesia? Pertanyaan tersebut mencakup sub-pertanyaan: pertama, apa yang dimaksud dengan meaningful participation menurut Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 beserta putusan-putusan terkait lainnya?; kedua, bagaimana standar tersebut berdialog dengan teori demokrasi deliberatif?; dan ketiga, bagaimana pengejawantahan standar meaningful participation dalam praktik legislasi Indonesia pasca-putusan tersebut?

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan akademis untuk membangun kerangka konseptual yang komprehensif mengenai meaningful participation dalam konteks hukum tata negara Indonesia, sekaligus memberikan kontribusi praktis bagi reformasi proses legislasi. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pembentuk kebijakan, akademisi, dan masyarakat sipil dalam mewujudkan proses legislasi yang lebih demokratis dan berkeadilan.

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) yang berfokus pada telaah bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Pendekatan yang digunakan meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif yang berkaitan dengan partisipasi dalam pembentukan undang-undang; (2) pendekatan kasus (case approach) untuk menganalisis putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan; dan (3) pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk mengkaji konsep dan teori yang mendasari meaningful participation dalam kerangka demokrasi deliberatif. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, undang-undang terkait, dan putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder meliputi literatur hukum, artikel ilmiah, dan laporan penelitian yang relevan.

## **3. Hasil dan Diskusi**

### **3.1 PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KRISTALISASI KONSEP MEANINGFUL PARTICIPATION**

#### **A. Latar Belakang Pengujian UU Cipta Kerja**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan produk legislasi paling kontroversial dalam sejarah Indonesia modern. Undang-undang ini lahir dengan menggunakan metode omnibus law yakni menggabungkan dan merevisi ratusan ketentuan dari berbagai undang-undang yang berbeda dalam satu undang-undang tunggal yang untuk pertama kalinya diterapkan secara masif dalam sistem hukum Indonesia. Secara substansi, UU Cipta Kerja mencakup klaster-klaster pengaturan yang sangat luas, mulai dari ketenagakerjaan, perizinan berusaha, kemudahan investasi, agraria, hingga lingkungan hidup.

Proses pembentukan UU Cipta Kerja berlangsung dengan sangat cepat dan memunculkan banyak persoalan dari sisi prosedural. Naskah Akademik (NA) yang menjadi dasar penyusunan RUU dinilai belum matang dan tidak komprehensif. Proses konsultasi publik yang dijalankan dianggap sekedar formalitas, tanpa memberikan akses yang memadai kepada publik atas naskah RUU yang terus mengalami perubahan. Bahkan, DPR dan Pemerintah sempat dituding menyembunyikan draf RUU yang sesungguhnya dari publik. Paripurna pengesahan pun digelar di tengah kondisi pandemi Covid-19, yang secara faktual membatasi kemampuan publik untuk berpartisipasi secara tatap muka.

Segera setelah UU Cipta Kerja disahkan pada 5 Oktober 2020, berbagai kelompok masyarakat mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Permohonan yang kemudian menjadi perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diajukan oleh empat orang pemohon, yakni Migrant Care, Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI), Konfederasi Kongres Aliansi Serikat Buruh Indonesia (KASBI), dan sejumlah individu yang tergabung dalam kelompok masyarakat sipil. Permohonan ini pada intinya mendalilkan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 baik secara formil (prosedural) maupun materil (substansif).

## **B. Analisis Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan pada tanggal 25 November 2021. Dalam putusan ini, Mahkamah memilih untuk memeriksa pengujian formil (*formeel toetsing*) sebagai prioritas sebelum memasuki substansi materil UU Cipta Kerja. Pendekatan ini sendiri merupakan hal yang relatif baru dalam tradisi pengujian undang-undang di Indonesia, mengingat sebelumnya Mahkamah Konstitusi lebih banyak berfokus pada pengujian materil.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menetapkan dua dimensi utama dalam pengujian formil: (1) dimensi prosedural formal, yang berkaitan dengan ketaatan terhadap tahapan-tahapan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP); dan (2) dimensi partisipatoris substansif, yang berkaitan dengan kualitas keterlibatan publik dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam dimensi kedua inilah Mahkamah Konstitusi memperkenalkan dan mengoperasionalkan konsep *meaningful participation*.

*"Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 UU PPP haruslah merupakan partisipasi yang bermakna (meaningful participation). Partisipasi yang bermakna dimaksud mengandung tiga prasyarat yang harus dipenuhi, yakni: 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)." (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, paragraf [3.18])*

Ketiga prasyarat *meaningful participation* yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi tersebut perlu dianalisis secara mendalam. Pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*) mensyaratkan bahwa publik memiliki akses nyata untuk menyampaikan pendapatnya. Ini berarti bahwa: informasi tentang RUU yang sedang dibahas harus tersedia secara terbuka dan mudah diakses; waktu yang diberikan untuk penyampaian pendapat harus memadai; dan mekanisme penyampaian pendapat harus aksesibel bagi semua lapisan masyarakat yang terdampak, termasuk kelompok-kelompok yang rentan dan marginal.

Kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*) mensyaratkan bahwa pendapat yang telah disampaikan oleh publik benar-benar menjadi bahan pertimbangan dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan legislatif. Syarat ini yang paling menuntut perubahan paradigma dalam praktik legislasi Indonesia, karena selama ini pembentuk undang-undang seringkali mendengar masukan publik tetapi tidak benar-benar mempertimbangkannya dalam substansi rancangan undang-undang yang dihasilkan. Pertimbangan yang bermakna berbeda dari sekadar penerimaan pasif atas pendapat publik ia mensyaratkan bahwa pandangan-pandangan publik dianalisis secara serius dan tercermin dalam proses deliberasi legislatif.

Ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) merupakan dimensi yang paling inovatif dari konsep *meaningful participation* versi Mahkamah Konstitusi. Syarat ini menegaskan bahwa keterlibatan publik dalam proses legislasi tidak berakhir pada saat pendapat disampaikan publik berhak mendapatkan respons atau umpan balik atas pendapat yang mereka berikan. Apabila pendapat publik tidak diakomodasi dalam substansi undang-undang, pembentuk undang-undang berkewajiban untuk menjelaskan alasan-alasan mengapa pendapat tersebut tidak diakomodasi.

Atas dasar tiga prasyarat tersebut, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa proses pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi standar *meaningful participation*. Mahkamah menemukan sejumlah fakta yang menunjukkan kecacatan dalam proses partisipasi: (1) naskah RUU Cipta Kerja tidak tersedia secara lengkap dan mudah diakses oleh publik selama proses pembahasannya; (2) perubahan-perubahan signifikan terhadap substansi RUU dilakukan tanpa informasi yang memadai kepada publik; (3) waktu yang diberikan untuk partisipasi publik tidak proporsional mengingat luasnya cakupan dan kompleksitas materi UU Cipta Kerja; dan (4) tidak ada

mekanisme yang jelas untuk memastikan bahwa masukan publik benar-benar dipertimbangkan dan direspons oleh pembentuk undang-undang.

### **C. Amar Putusan: Inkonstitusionalitas Bersyarat**

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa UU Cipta Kerja 'inkonstitusional bersyarat' (conditionally unconstitutional) selama tidak dipenuhi syarat-syarat yang ditetapkan. Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada DPR dan Presiden untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam jangka waktu dua tahun perbaikan tidak dilakukan, Mahkamah menyatakan UU Cipta Kerja akan menjadi inkonstitusional secara permanen.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan untuk menanggukkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Putusan ini memiliki nuansa yang sangat berbeda dari putusan-putusan sebelumnya dalam hal judicial review formil, dan dapat dipandang sebagai bentuk dialog konstitusional (constitutional dialogue) antara Mahkamah Konstitusi dengan pembentuk undang-undang.

Konsep 'inkonstitusional bersyarat' yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini merupakan varian dari soft/weak-form judicial review yang memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki undang-undang tanpa serta merta membatalkan seluruh isi undang-undang tersebut. Pendekatan ini mencerminkan kesadaran Mahkamah Konstitusi akan dampak yang sangat masif apabila UU Cipta Kerja dinyatakan batal demi hukum secara keseluruhan mengingat ketentuan-ketentuannya telah berdampak pada banyak aspek kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat.

### **D. Putusan-Putusan MK Terkait Lainnya**

Konsep meaningful participation tidak lahir secara tiba-tiba dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Terdapat sejumlah putusan terdahulu yang menjadi cikal bakal perkembangan konsep ini, meskipun belum setegas dan seeksplisit putusan tersebut. Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung mengandung prinsip-prinsip awal mengenai pentingnya keterbukaan dan akuntabilitas dalam proses legislasi. Mahkamah dalam putusan tersebut menegaskan bahwa proses pembentukan undang-undang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, konsep meaningful participation terus berkembang dalam putusan-putusan berikutnya. Ketika Pemerintah dan DPR menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU PPP sebagai respons atas putusan MK tersebut yang antara lain memasukkan ketentuan tentang 'partisipasi bermakna' dan kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui UU Nomor 6 Tahun 2023, persoalan meaningful participation kembali mencuat. Berbagai kalangan menilai bahwa penerbitan Perppu tersebut justru merupakan penghindaran (circumvention) terhadap perintah Mahkamah Konstitusi untuk memperbaiki proses partisipasi.

Mahkamah Konstitusi kembali harus memeriksa pengujian terhadap UU Nomor 6 Tahun 2023. Dalam serangkaian putusan berikutnya, Mahkamah Konstitusi semakin memperjelas dan memperkaya standar meaningful participation. Mahkamah menegaskan bahwa meaningful participation bukan hanya kewajiban prosedural yang bersifat formalitas, tetapi merupakan kewajiban substantif yang menuntut itikad baik (good faith) dari pembentuk undang-undang dalam melibatkan publik secara genuinely dalam proses legislasi.

## **3.2 ANALISIS: MEANINGFUL PARTICIPATION SEBAGAI PARADIGMA BARU DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA**

### **A. Signifikansi Konstitusional Meaningful Participation**

Pengakuan meaningful participation sebagai standar konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi memiliki signifikansi yang sangat besar dalam sistem hukum tata negara Indonesia, setidaknya dalam tiga dimensi. Dimensi pertama adalah dimensi teoritis-konseptual. Melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi secara implisit mengadopsi premis-premis dasar dari teori demokrasi deliberatif ke dalam doktrin

konstitusional Indonesia. Dengan menetapkan bahwa partisipasi publik tidak cukup bila hanya bersifat formal, Mahkamah Konstitusi sesungguhnya sedang menegaskan bahwa legitimasi sebuah undang-undang bukan hanya bergantung pada apakah undang-undang tersebut telah disetujui oleh mayoritas di DPR, tetapi juga pada apakah proses yang melahirkan undang-undang tersebut memenuhi standar deliberasi yang adil dan substantif.

Dimensi kedua adalah dimensi normatif-struktural. Dengan memasukkan *meaningful participation* sebagai syarat konstitusional, Mahkamah Konstitusi mengubah secara mendasar kerangka normatif yang mengatur hubungan antara pembentuk undang-undang dan publik. Selama ini, ketentuan tentang partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU PPP sering diperlakukan sebagai ketentuan yang bersifat administratif dan tidak mengikat secara konstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi mengangkat ketentuan tersebut ke level konstitusional, sehingga pelanggaran terhadap hak partisipasi publik kini dapat dijadikan alasan untuk menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi.

Dimensi ketiga adalah dimensi praktis-institusional. Standar *meaningful participation* menuntut perubahan signifikan dalam cara DPR dan Pemerintah mengelola proses pembentukan undang-undang. Setidaknya empat perubahan institusional yang diperlukan: pertama, transparansi informasi yang lebih tinggi, termasuk penyediaan akses publik terhadap naskah akademik dan draf RUU dalam versi yang terkini dan lengkap; kedua, mekanisme partisipasi yang lebih inklusif dan aksesibel, yang menjangkau kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini terpinggirkan dari proses legislasi; ketiga, sistem dokumentasi dan pelaporan yang memastikan bahwa masukan publik tercatat dan dapat dilacak proses pertimbangannya; dan keempat, mekanisme umpan balik yang terstruktur, yang memberikan penjelasan kepada publik tentang bagaimana masukan mereka ditangani dalam proses legislasi.

## **B. Korelasi dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi Deliberatif**

Tiga prasyarat *meaningful participation* yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* memiliki korespondensi yang kuat dengan prinsip-prinsip inti dari demokrasi deliberatif. Mari kita telaah korespondensi tersebut secara lebih mendalam.

*Right to be heard* berkorespondensi dengan prinsip inklusivitas (*inclusiveness*) dalam teori demokrasi deliberatif Habermasian. Dalam ideal wacana (*ideal speech situation*) Habermas, setiap orang yang terdampak oleh suatu keputusan harus memiliki hak dan kesempatan yang setara untuk berpartisipasi dalam diskursus yang menghasilkan keputusan tersebut. Inklusivitas bukan hanya soal siapa yang secara formal diundang untuk berpartisipasi, tetapi juga soal apakah kondisi-kondisi yang diperlukan untuk partisipasi yang efektif telah terpenuhi termasuk akses terhadap informasi, kemampuan linguistik dan kognitif, dan kebebasan dari tekanan eksternal.

*Right to be considered* berkorespondensi dengan prinsip *reciprocity* (kesalingamaan argumentasi) dan prinsip *responsiveness* dalam teori demokrasi deliberatif. Amy Gutmann dan Dennis Thompson menekankan bahwa dalam deliberasi yang autentik, setiap peserta deliberasi harus secara sungguh-sungguh mempertimbangkan dan merespons argumen-argumen yang disampaikan oleh peserta lain, meskipun pada akhirnya mereka tidak setuju. Prasyarat ini menolak model legislasi '*deaf-democracy*' di mana pembuat undang-undang menyelenggarakan forum partisipasi sebagai ritual kosong tanpa niat yang sesungguhnya untuk mengintegrasikan masukan publik ke dalam keputusan mereka.

*Right to be explained* berkorespondensi dengan prinsip *transparency* dan *accountability* yang menjadi pilar utama demokrasi deliberatif. Dalam model deliberasi yang ideal, setiap keputusan harus dapat dijustifikasi melalui alasan-alasan publik (*public reasons*) yaitu alasan-alasan yang dapat dipahami dan diterima oleh semua warga negara yang rasional, terlepas dari afiliasi politik, agama, atau kepentingan pribadi mereka. Persyaratan bahwa pembentuk undang-undang harus menjelaskan mengapa masukan publik diakomodasi atau tidak diakomodasi sesungguhnya merupakan operasionalisasi dari persyaratan justifikasi publik ini.

## **C. Perbandingan dengan Pengalaman Negara Lain**

Dalam perspektif perbandingan hukum (*comparative constitutional law*), konsep *meaningful participation* yang dikembangkan Mahkamah Konstitusi Indonesia memiliki persamaan dan perbedaan dengan pengalaman berbagai negara lain dalam membangun standar partisipasi publik dalam proses legislasi.

Di Amerika Serikat, konsep notice-and-comment rulemaking yang diatur dalam Administrative Procedure Act 1946 telah menjadi model partisipasi publik yang berpengaruh dalam proses pembuatan regulasi oleh lembaga eksekutif. Meskipun mekanisme ini tidak secara langsung berlaku untuk proses legislasi kongres, prinsip-prinsipnya yaitu bahwa publik harus diberitahu tentang regulasi yang akan dibuat, diberikan kesempatan untuk memberikan komentar, dan bahwa komentar tersebut harus dipertimbangkan dengan serius memiliki kesamaan substansial dengan standar meaningful participation yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi Indonesia. Mahkamah Agung AS dalam kasus Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council (1978) menegaskan bahwa persyaratan partisipasi tidak dapat dikurangi oleh pengadilan di bawah standar minimum yang ditetapkan oleh undang-undang.

Di Afrika Selatan, Mahkamah Konstitusi yang merupakan salah satu mahkamah konstitusi paling progresif di dunia telah mengembangkan doktrin partisipasi publik yang komprehensif dalam konteks proses legislatif. Dalam kasus Doctors for Life International v. Speaker of the National Assembly (2006), Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan menyatakan bahwa Parlemen memiliki kewajiban konstitusional untuk memfasilitasi keterlibatan publik dalam proses legislatif, dan bahwa kewajiban ini tidak dapat dipenuhi hanya dengan menyelenggarakan serangkaian rapat dengar pendapat yang bersifat formalitas. Putusan ini memiliki kesamaan yang mencolok dengan pendekatan yang diambil Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Di Jerman, prinsip Öffentlichkeitsprinzip (prinsip keterbukaan) dalam proses legislatif dijamin secara konstitusional melalui Artikel 42 ayat (1) Grundgesetz (Undang-Undang Dasar Jerman) yang menyatakan bahwa Bundestag (DPR Jerman) bersidang secara terbuka. Mahkamah Konstitusi Federal Jerman (Bundesverfassungsgericht) dalam berbagai putusannya telah menginterpretasikan prinsip keterbukaan ini secara progresif sebagai persyaratan bahwa publik harus memiliki akses yang memadai terhadap informasi tentang proses legislatif. Selain itu, melalui mekanisme Verbändeanhörung (konsultasi dengan organisasi kepentingan), sistem legislasi Jerman mewajibkan konsultasi dengan berbagai kelompok kepentingan yang terdampak sebelum sebuah RUU diajukan ke parlemen.

Di India, Mahkamah Agung India dalam serangkaian putusannya telah mengembangkan doktrin 'public participation as a fundamental right' yang berlandaskan pada hak hidup dan kebebasan pribadi sebagaimana dijamin dalam Pasal 21 Konstitusi India. Dalam kasus Narmada Bachao Andolan v. Union of India, Mahkamah Agung India menegaskan bahwa dalam proyek-proyek pembangunan yang berdampak signifikan terhadap komunitas, konsultasi yang bermakna dengan komunitas yang terdampak bukan sekadar prosedur administratif, melainkan merupakan kewajiban konstitusional yang melekat pada hak-hak fundamental warga negara.

Dari perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa standar meaningful participation yang dikembangkan Mahkamah Konstitusi Indonesia berada sejalan dengan tren global perkembangan hak partisipasi dalam proses legislasi. Bahkan, dalam beberapa aspek khususnya pada persyaratan right to be explained Mahkamah Konstitusi Indonesia terkesan lebih eksplisit dan progresif dibandingkan dengan standar yang dikembangkan di negara-negara lain.

#### **D. Implikasi terhadap Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, DPR dan Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini antara lain menambahkan ketentuan tentang 'partisipasi bermakna' dalam Pasal 96A yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud harus dilakukan secara bermakna dengan memenuhi tiga hak: hak untuk didengarkan, dipertimbangkan, dan mendapatkan penjelasan.

Penambahan ketentuan ini merupakan respons formal terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, namun sejumlah kritik muncul mengenai kedalaman implementasi norma tersebut. Pertama, UU PPP yang telah diubah tidak memberikan mekanisme yang konkret dan terukur tentang bagaimana ketiga hak tersebut harus dipenuhi secara operasional. Tidak ada ketentuan tentang standar minimum waktu partisipasi, format penyampaian pendapat yang harus disediakan, atau mekanisme pengesahan bahwa masukan publik telah dipertimbangkan secara substansial. Kedua, UU PPP tidak menetapkan konsekuensi hukum yang jelas apabila persyaratan meaningful participation tidak dipenuhi apakah undang-undang yang dihasilkan otomatis dapat dibatalkan, atau hanya dinyatakan cacat prosedural.

Kelemahan-kelemahan dalam operasionalisasi norma meaningful participation ini membuka ruang bagi pembentuk undang-undang untuk terus mempraktikkan 'partisipasi kosong' (empty participation) yakni memenuhi persyaratan formal partisipasi bermakna secara kulit luar tanpa mengubah substansi proses legislasi secara sesungguhnya. Ini merupakan persoalan yang sering disebut sebagai co-optation of participation: mekanisme partisipasi digunakan untuk memberikan legitimasi terhadap keputusan yang sesungguhnya telah ditentukan sebelumnya, daripada sebagai proses deliberasi yang genuinely terbuka.

### **3.3 IMPLEMENTASI DAN TANTANGAN MEANINGFUL PARTICIPATION DALAM PRAKTIK LEGISLASI INDONESIA**

#### **A. Evaluasi Praktik Legislasi Pasca-Putusan MK**

Empat tahun setelah Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan, evaluasi terhadap implementasi standar meaningful participation dalam praktik legislasi Indonesia menunjukkan gambaran yang campur aduk. Di satu sisi, terdapat sejumlah perkembangan positif: ketentuan tentang meaningful participation telah secara eksplisit diakomodasi dalam UU PPP yang direvisi; DPR telah mengembangkan platform-platform digital untuk memfasilitasi partisipasi publik, termasuk portal aspirasi.dpr.go.id; dan terdapat kesadaran yang meningkat di kalangan pembentuk undang-undang tentang pentingnya partisipasi publik yang berkualitas.

Di sisi lain, berbagai kasus pembentukan undang-undang pasca putusan tersebut masih memperlihatkan pola-pola lama yang bermasalah. Proses revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, misalnya, berlangsung sangat cepat dan tertutup, sehingga memunculkan pertanyaan serius tentang pemenuhan standar meaningful participation. Proses pembentukan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara (IKN) juga dikritik oleh banyak kalangan karena dinilai tidak memberikan ruang yang memadai bagi partisipasi publik yang substantif, terutama bagi komunitas-komunitas yang tinggal di wilayah yang akan digunakan sebagai lokasi ibu kota baru.

Persoalan lain yang muncul adalah ketidakkonsistenan dalam penafsiran dan penerapan standar meaningful participation oleh pembentuk undang-undang. Dalam beberapa kasus, meaningful participation diartikan secara minimalis sebagai kewajiban untuk menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan sejumlah stakeholder tertentu yang tidak berbeda jauh dengan praktik partisipasi formal yang sudah ada sebelum putusan Mahkamah Konstitusi. Padahal, seperti telah dianalisis, meaningful participation menuntut lebih dari sekadar penyelenggaraan forum partisipasi; ia menuntut perubahan fundamental dalam cara pembentuk undang-undang berhubungan dengan publik.

#### **B. Hambatan Struktural dan Institusional**

Implementasi standar meaningful participation menghadapi sejumlah hambatan struktural dan institusional yang serius di Indonesia. Hambatan pertama adalah budaya legislasi yang masih didominasi oleh logika kemenangan politik jangka pendek. Dalam sistem politik multipartai seperti Indonesia, proses legislasi sering kali lebih diwarnai oleh dinamika koalisi dan trade-off politik di antara partai-partai, daripada oleh pertimbangan substantif tentang kepentingan umum. Dalam konteks ini, partisipasi publik yang genuine justru dapat dipersepsikan sebagai ancaman terhadap agenda-agenda politik yang telah disepakati di balik layar.

Hambatan kedua adalah keterbatasan kapasitas kelembagaan DPR dalam mengelola proses partisipasi yang bermakna. Sekretariat DPR dan tim staf ahli fraksi umumnya tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengolah, menganalisis, dan mengintegrasikan masukan publik yang berskala besar ke dalam proses legislasi. Ini terutama menjadi masalah dalam RUU-RUU yang bersifat teknis dan kompleks, di mana masukan publik yang bermakna memerlukan tingkat keahlian substantif yang tinggi untuk dapat dievaluasi secara memadai.

Hambatan ketiga adalah kesenjangan informasi dan kapasitas di antara berbagai kelompok masyarakat yang ingin berpartisipasi. Partisipasi bermakna memerlukan akses terhadap informasi yang memadai termasuk naskah RUU, naskah akademik, dan dokumen-dokumen pendukung lainnya serta kemampuan kognitif dan sumber daya waktu untuk memahami dan merespons informasi tersebut. Kelompok-kelompok masyarakat yang paling terdampak oleh sebuah undang-undang sering kali justru adalah kelompok-kelompok yang paling tidak memiliki kapasitas untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses legislasi: buruh migran, komunitas adat, petani kecil, nelayan tradisional, dan kelompok-kelompok rentan lainnya.

Hambatan keempat, yang bersifat lebih fundamental, adalah pertanyaan tentang political will dari pembentuk undang-undang. Meaningful participation bukan hanya soal membangun mekanisme dan kapasitas yang tepat ia juga memerlukan komitmen politikal yang genuine dari para pembuat kebijakan untuk benar-benar membuka proses pengambilan keputusan mereka kepada pengaruh publik. Tanpa komitmen ini, mekanisme partisipasi yang paling canggih sekalipun dapat berubah menjadi ritual legitimasi semata.

### C. Rekomendasi Reformasi Legislasi

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini merumuskan sejumlah rekomendasi untuk memperkuat implementasi standar meaningful participation dalam proses legislasi Indonesia. Rekomendasi-rekomendasi ini dirumuskan dalam tiga level: level konstitusional dan legislatif, level kelembagaan, dan level prosedural.

Pada level konstitusional dan legislatif, diperlukan penguatan regulasi tentang meaningful participation yang lebih operasional dan terukur. UU PPP perlu direvisi kembali untuk menetapkan standar minimum yang lebih konkret: (1) kewajiban untuk mempublikasikan naskah RUU dan naskah akademik secara online paling lambat 30 hari sebelum pembahasan dimulai; (2) jangka waktu minimum untuk pengumpulan masukan publik yang proporsional dengan kompleksitas dan dampak RUU; (3) kewajiban untuk menyusun laporan komprehensif tentang masukan publik yang diterima beserta penjelasan tentang bagaimana masukan tersebut ditangani; dan (4) sanksi yang jelas atas pelanggaran ketentuan partisipasi bermakna, termasuk kemungkinan pembatalan proses legislasi.

Pada level kelembagaan, DPR perlu mendirikan atau memperkuat unit khusus yang bertanggung jawab untuk mengelola proses partisipasi publik secara profesional. Unit ini harus memiliki kemampuan untuk: menganalisis masukan publik secara substantif; memfasilitasi berbagai format partisipasi yang inklusif (termasuk format yang dapat menjangkau komunitas-komunitas yang sulit dijangkau oleh mekanisme partisipasi konvensional); dan menyusun laporan pertanggungjawaban partisipasi yang dapat diakses publik. Di samping itu, perlu dikembangkan mekanisme ex-ante scrutiny yaitu pengujian prosedural terhadap pemenuhan syarat meaningful participation sebelum sebuah RUU disahkan sebagai pelengkap dari mekanisme judicial review yang bersifat ex-post.

Pada level prosedural, perlu dikembangkan protokol-protokol partisipasi yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan kelompok-kelompok rentan. Ini mencakup: penggunaan bahasa yang mudah dipahami dalam dokumen-dokumen publik tentang RUU; penyediaan mekanisme partisipasi yang tidak mengandaikan akses internet atau kemampuan membaca dan menulis yang tinggi; penyelenggaraan konsultasi publik secara langsung di komunitas-komunitas yang paling terdampak; dan pengembangan kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil dan akademisi untuk membantu memfasilitasi partisipasi komunitas-komunitas yang marginal.

### 4. Kesimpulan

Penelitian ini telah menganalisis konsep meaningful participation sebagaimana dikembangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan putusan-putusan terkait lainnya. Dari analisis tersebut, dapat ditarik beberapa kesimpulan pokok. Pertama, Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merepresentasikan lompatan paradigmatis dalam doktrin hukum tata negara Indonesia. Mahkamah Konstitusi, melalui putusan ini, secara tegas menyatakan bahwa legitimasi konstitusional sebuah undang-undang tidak hanya bergantung pada pemenuhan syarat-syarat prosedural formal, tetapi juga pada kualitas proses partisipasi publik yang menyertainya. Dengan merumuskan tiga prasyarat meaningful participation right to be heard, right to be considered, dan right to be explained Mahkamah Konstitusi telah mengkristalisasikan prinsip-prinsip demokrasi deliberatif ke dalam doktrin hukum yang operasional dan dapat dijadikan standar pengujian. Kedua, terdapat korespondensi yang kuat antara konsep meaningful participation versi Mahkamah Konstitusi Indonesia dengan prinsip-prinsip inti dari teori demokrasi deliberatif sebagaimana dikembangkan oleh Habermas, Gutmann dan Thompson, serta para sarjana lainnya. Ini menunjukkan bahwa perkembangan doktrin hukum tata negara Indonesia tidak berlangsung dalam ruang hampa, melainkan berada dalam dialog yang produktif dengan perkembangan teori politik dan hukum global. Pada saat yang sama, konsep meaningful participation juga memiliki akar dalam nilai-nilai deliberatif yang inheren dalam Pancasila, khususnya dalam prinsip musyawarah-mufakat. Ketiga, implementasi standar meaningful participation dalam praktik legislasi Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan yang serius: dari hambatan struktural berupa budaya legislasi yang belum sepenuhnya mendukung partisipasi substantif, keterbatasan kapasitas kelembagaan, kesenjangan informasi dan kapasitas di kalangan masyarakat, hingga persoalan political will dari pembentuk undang-undang. Untuk mengatasi tantangan-tantangan ini, diperlukan reformasi yang komprehensif pada berbagai level: regulatif, kelembagaan, dan prosedural. Keempat, dalam

perspektif perbandingan hukum, standar meaningful participation yang dikembangkan Mahkamah Konstitusi Indonesia berada sejalan dengan dan bahkan dalam beberapa aspek lebih progresif daripada standar serupa yang dikembangkan di negara-negara lain. Ini menempatkan Indonesia pada posisi yang potensial sebagai referensi bagi pengembangan doktrin partisipasi dalam proses legislasi di tingkat regional maupun global.

## Referensi

1. Adiputra, I. M. H. (2022). *Meaningful participation dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja: Antara harapan dan kenyataan*. Jurnal Konstitusi, 19(2), 345–368.
2. Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Rajawali Press.
3. Asshiddiqie, J. (2014). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
4. Cahyadi, A., & Manullang, E. F. M. (2008). *Pengantar ke filsafat hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
5. Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. Dalam A. Hamlin & P. Pettit (Ed.), *The good polity* (hlm. 17–34). Oxford: Blackwell.
6. Cohen, J., & Fung, A. (2021). *Democracy and the internet*. Cambridge: MIT Press.
7. Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
8. Fakrulloh, Z. A. (2022). Reformasi legislasi di Indonesia pasca putusan Mahkamah Konstitusi tentang UU Cipta Kerja. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 52(1), 1–25.
9. Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75.
10. Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard University Press.
11. Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, Trans.). Cambridge: MIT Press.
12. Held, D. (2006). *Models of democracy* (3rd ed.). Cambridge: Polity Press.
13. Hiariej, E. O. S. (2022). Omnibus law dalam perspektif hukum tata negara. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 1–20.
14. Indrayana, D. (2008). *Amandemen UUD 1945: Antara mitos dan pembongkaran*. Bandung: Mizan.
15. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2020). *Laporan pemantauan proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja*. Jakarta: Komnas HAM RI.
16. Mahfud MD, M. (2009). *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
17. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2021). *Risalah sidang perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
18. Mansbridge, J., et al. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. Dalam J. Parkinson & J. Mansbridge (Ed.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (hlm. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press.
19. Nasution, A. B. (2011). Aspirasi pemerintahan konstitusional di Indonesia: Studi sosio-legal atas Konstituante 1956–1959. *Jurnal Konstitusi*, 8(3), 315–342.
20. Nonet, P., & Selznick, P. (2008). *Law and society in transition: Toward responsive law*. New Jersey: Transaction Publishers.
21. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
22. Prasetyo, T., & Barkatullah, A. H. (2022). Demokrasi deliberatif sebagai landasan pembentukan undang-undang yang partisipatif. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 29(2), 298–320.
23. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.
24. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023.
25. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (diucapkan 25 November 2021).
26. Rinaldi, T. (2023). Evaluasi implementasi meaningful participation pasca putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53(1), 45–72.
27. Siahaan, M. (2011). *Hukum acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
28. Suhariyanto, B. (2021). Urgensi meaningful participation sebagai standar pembentukan undang-undang di Indonesia. *Majalah Hukum Nasional*, 51(2), 211–236.
29. Sunstein, C. R. (2001). *Designing democracy: What constitutions do*. Oxford: Oxford University Press.
30. Transparency International Indonesia. (2021). *Indeks persepsi partisipasi publik dalam proses legislasi Indonesia 2020*. Jakarta: TII.
31. Tushnet, M. (2008). The rise of weak-form judicial review. Dalam T. Ginsburg & R. Dixon (Ed.), *Comparative constitutional law* (hlm. 321–333). Cheltenham: Edward Elgar.
32. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
33. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
34. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.
35. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
36. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.
37. Widodo, P. (2022). Pengujian formil undang-undang di Mahkamah Konstitusi: Perkembangan dan tantangan. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 721–748.
38. Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.