

REKONSTRUKSI PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA BERBASIS DEMOKRASI DELIBERATIF

Abdul Hadi¹, Nurul Chotidjah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Banten

²Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung, Jawa Barat

Corresponding Author : Abdul Hadi

dosen02089@unpam.ac.id

Riwayat Korespondensi

Naskah dikirim (*submitted*): 15 April 2026

Naskah diterima (*accepted*): 16 Juli 2026

Abstract

This study examines the implementation of meaningful participation in the law-making process in Indonesia following the enactment of Law Number 13 of 2022, particularly in relation to Article 96 of the Law on the Formation of Laws and Regulations and Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. Although the legislation recognizes the public's rights to be heard, to be considered, and to receive explanations, it has not yet established operational legal standards capable of ensuring substantive public participation in the legislative process. This research aims to analyze the normative weaknesses in the regulation of meaningful participation and to reconstruct a normative model grounded in deliberative democracy. The study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches, supported by qualitative legal analysis through systematic and teleological interpretation. The findings indicate that the principal weakness lies not in the recognition of participatory rights, but in the absence of legal obligations requiring legislators to substantively consider, justify, and account for public input. Accordingly, this study proposes a reconstruction of Article 96 by strengthening deliberative obligations, introducing the Legislative Consideration Matrix and Reasoned Legislative Response, and developing an integrated implementation model encompassing normative, institutional, procedural, and technological dimensions. The study contributes to constitutional law scholarship by offering an operational normative model of meaningful participation that reinforces democratic legitimacy in the law-making process.

Keywords: *Meaningful Participation, Public Participation, Law-Making, Deliberative Democracy, Constitutional Law*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, khususnya terkait pengaturan Pasal 96 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Meskipun peraturan tersebut telah mengakui hak masyarakat untuk didengar (*right to be heard*), dipertimbangkan (*right to be considered*), dan memperoleh penjelasan (*right to be explained*), pengaturannya belum membentuk standar hukum yang operasional untuk menjamin terwujudnya partisipasi yang bermakna dalam proses legislasi. Penelitian ini bertujuan menganalisis kelemahan normatif pengaturan *meaningful participation* serta merekonstruksi model normatif yang berbasis demokrasi deliberatif. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, yang dianalisis secara kualitatif melalui interpretasi sistematis dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelemahan utama terletak pada belum diaturnya kewajiban pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan, memberikan alasan, dan mempertanggung

Tersedia versi daring: <https://ojs.unsulbar.ac.id/index.php/j-law>

DOI : <https://doi.org/10.31605/j-law.v9i2>

Hak Cipta © Abdul Hadi, Nurul Chotidjah

Diterbitkan oleh Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Ilmu Politik dan Hukum

jawabkan setiap masukan masyarakat secara transparan. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan rekonstruksi Pasal 96 melalui penguatan kewajiban deliberatif pembentuk undang-undang, pembentukan instrumen *Legislative Consideration Matrix* dan *Reasoned Legislative Response*, serta model implementasi yang mengintegrasikan dimensi normatif, kelembagaan, prosedural, dan teknologi. Kontribusi penelitian ini terletak pada pengembangan model normatif *meaningful participation* yang lebih operasional sebagai dasar penguatan legitimasi demokratis dalam pembentukan undang-undang.

Kata Kunci: *Meaningful Participation*, Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang, Demokrasi Deliberatif, Hukum Tata Negara

I. PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu manifestasi prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Dalam negara hukum yang demokratis, pembentukan undang-undang tidak hanya ditentukan oleh kewenangan konstitusional lembaga pembentuk undang-undang, tetapi juga oleh kualitas keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses legislasi. Partisipasi masyarakat berfungsi sebagai instrumen demokrasi untuk memastikan bahwa hukum yang dibentuk benar-benar mencerminkan kebutuhan, aspirasi, dan kepentingan publik.² Oleh karena itu, legitimasi suatu undang-undang tidak hanya bergantung pada terpenuhinya prosedur formal pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga pada sejauh mana proses tersebut menjamin adanya keterlibatan publik yang efektif, terbuka, dan bermakna (*meaningful participation*).³ Dalam perspektif hukum tata negara modern, partisipasi masyarakat telah berkembang dari sekadar hak prosedural menjadi salah satu prasyarat bagi terwujudnya legitimasi demokratis dalam proses pembentukan hukum.⁴

Penguatan prinsip tersebut mendapat dasar hukum yang lebih jelas melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam perubahan tersebut, Pasal 96 menegaskan hak masyarakat untuk menyampaikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis, pada setiap tahapan

¹ Cristian Altavilla, "Subnational Constitutional Law In American Federations. A Comparative Study of Argentina, Brazil, Mexico, Venezuela, USA and Canada," *Estudios Constitucionales* 22, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.4067/so718-52002024000100267>.

² Robert Zbíral et al., "Perpetual Scrutiny? Mutual Control among Coalition Political Parties in the Executive and Parliamentary Phases of Law-Making," *Party Politics* 29, no. 3 (2023), <https://doi.org/10.1177/13540688221085237>.

³ Ana Tanasoca, "Informal Networked Deliberation: How Mass Deliberative Democracy Really Works," *Analyse Und Kritik* 45, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.1515/auk-2023-2003>.

⁴ Rusmini and Evi Oktarina, "Mapping Constitutional Law Studies Through Bibliometrics (2005–2024): Challenges and Opportunities," *Nurani* 24, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.19109/nurani.v24i2.25185>.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini merupakan implementasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan tiga unsur utama *meaningful participation*, yaitu hak untuk didengar *right to be heard*, hak agar pendapatnya dipertimbangkan *right to be considered*, dan hak untuk memperoleh penjelasan *right to be explained*.⁵ Ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat tidak lagi dipahami sebatas kehadiran dalam forum konsultasi publik, melainkan sebagai hak konstitusional yang menuntut adanya pertimbangan yang sungguh-sungguh terhadap setiap masukan masyarakat.

Meskipun demikian, penguatan norma tersebut masih menyisakan sejumlah persoalan. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 belum mengatur secara rinci standar operasional pelaksanaan *meaningful participation*, indikator pemenuhan hak masyarakat, mekanisme pemberian respons atas masukan publik, maupun konsekuensi hukum apabila prinsip tersebut tidak dijalankan.⁶ Akibatnya, pengaturan tersebut masih bersifat umum (*open texture*) sehingga membuka ruang terjadinya pemenuhan prosedural tanpa diikuti pemenuhan substansial.⁷ Kondisi ini menyebabkan konsep *meaningful participation* lebih banyak dipahami sebagai kewajiban administratif daripada sebagai instrumen konstitusional yang menjamin kualitas pembentukan undang-undang.

Permasalahan tersebut tercermin dalam berbagai praktik legislasi di Indonesia. Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, memunculkan kritik luas karena dinilai berlangsung dengan tingkat transparansi yang rendah, terbatasnya keterbukaan akses masyarakat terhadap naskah akademik dan rancangan undang-undang, serta minimnya ruang dialog yang memungkinkan terjadinya pertukaran argumentasi secara terbuka.⁸ Persoalan tersebut berujung pada Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa proses

⁵ Sugeng Dwiono et al., "An Analysis on the Omnibus Law and Its Challenges in Indonesia: The Perspectives of the Constitutional and the Islamic Law," *Samarah* 8, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i2.22720>.

⁶ Mikkel Knudsen et al., "Defining 'Future Generations': Epistemic Considerations on Conceptualizing a Future-Oriented Domain in Policy and Law-Making," *Journal of Futures Studies* 28, no. 2 (2023), [https://doi.org/10.6531/JFS.202312_28\(2\).0001](https://doi.org/10.6531/JFS.202312_28(2).0001).

⁷ Ni Ketut Sari Adnyani et al., "The Constitutional Law in Contemporary Times: Comparison of India and Indonesia," *Jurnal Suara Hukum* 6, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.26740/jsh.v6n2.p385-412>.

⁸ Anna Drake, "Deliberative Democracy and Systemic Racism," *Canadian Journal of Political Science* 56, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.1017/S0008423922000919>.

pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat karena mengandung cacat formil. Putusan tersebut sekaligus menegaskan bahwa *meaningful participation* menjadi salah satu syarat utama bagi terwujudnya pembentukan undang-undang yang sejalan dengan konstitusi.⁹ Fenomena serupa juga tampak dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi yang dinilai berlangsung dalam waktu singkat dengan ruang partisipasi publik yang terbatas.¹⁰ Kedua peristiwa tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama pembentukan undang-undang di Indonesia bukan semata-mata terletak pada ketersediaan norma mengenai partisipasi masyarakat, melainkan pada belum adanya konstruksi normatif yang mampu mengoperasionalkan prinsip *meaningful participation* secara konsisten dalam setiap tahapan legislasi.

Penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang telah banyak dilakukan. M. Nurul Fajri menjelaskan bahwa partisipasi publik memiliki peran penting dalam memperkuat legitimasi pembentukan undang-undang. Namun, kajiannya lebih menitikberatkan pada aspek legitimasi prosedural dan belum membahas secara mendalam parameter normatif yang dapat digunakan untuk menilai terpenuhinya *meaningful participation*.¹¹ Dodi Jaya Wardana, Sukardi, dan Radian Salman mengkaji pentingnya partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, tetapi pembahasannya masih menitikberatkan pada bentuk-bentuk partisipasi tanpa menghubungkannya dengan konstruksi demokrasi deliberatif maupun implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.¹² Sementara itu, Caroline Gabriela Pakpahan, Muhammad Fawwaz Farhan Farabi, dan Rianjani Rindu Rachmania menjelaskan konsep *meaningful participation* sebagai salah satu konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Akan tetapi, pembahasan yang mereka lakukan masih bersifat konseptual dan belum merumuskan model

⁹ Max Lesch and Nina Reiners, "Informal Human Rights Law-Making: How Treaty Bodies Use 'General Comments' to Develop International Law," *Global Constitutionalism* 12, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.1017/S2045381723000023>.

¹⁰ Dirk Ulrich Gilbert et al., "Guest Editors' Introduction: The Challenges and Prospects of Deliberative Democracy for Corporate Sustainability and Responsibility," in *Business Ethics Quarterly*, vol. 33, no. 1, preprint, 2023, <https://doi.org/10.1017/beq.2022.35>.

¹¹ M. Nurul Fajri, "The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.31078/jk2017>.

¹² Dodi Jaya Wardana et al., "Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia," *Jurnal Media Hukum* 30, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>.

operasional yang dapat digunakan secara praktis dalam proses pembentukan undang-undang.¹³ Penelitian Ayunita Nur Rohanawati dan Yustika Ardhany juga membahas prinsip *meaningful participation*, tetapi terbatas pada pembentukan kebijakan cuti melahirkan sehingga belum menjelaskan penerapannya dalam sistem pembentukan undang-undang secara umum.¹⁴ Dengan demikian, penelitian-penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan urgensi partisipasi masyarakat, namun belum secara khusus menganalisis hubungan normatif antara Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan teori demokrasi deliberatif sebagai dasar rekonstruksi *meaningful participation*.

Berdasarkan kajian tersebut, terdapat dua kesenjangan penelitian (*research gap*). Pertama, kajian sebelumnya lebih banyak menempatkan *meaningful participation* sebagai konsep normatif atau prinsip demokrasi tanpa menguraikan bagaimana prinsip tersebut dioperasionalkan dalam norma pembentukan undang-undang. Kedua, belum terdapat penelitian yang secara sistematis menghubungkan konstruksi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, interpretasi konstitusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan teori demokrasi deliberatif sebagai dasar untuk merekonstruksi model partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan lagi mengenai ada atau tidaknya pengaturan partisipasi masyarakat, melainkan bagaimana norma tersebut dikonstruksi agar mampu menjamin terwujudnya *meaningful participation* secara substantif.

Atas dasar *research gap* tersebut, kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada rekonstruksi konsep *meaningful participation* melalui analisis normatif terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan menggunakan perspektif demokrasi deliberatif Jürgen Habermas. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung berhenti

¹³ Caroline Gabriela Pakpahan et al., "Quo Vadis: Konsep Meaningful Participation Sebagai Implikasi Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/202 Dalam Menunjang Hak Konstitusional," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-i* 10, no. 4 (2023), <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32560>.

¹⁴ Ayunita Nur Rohanawati and Yustika Ardhany, "The Principle of Meaningful Participation in the Formation of the Maternity Leave Policies in Indonesia," *KnE Social Sciences*, ahead of print, 2023, <https://doi.org/10.18502/kss.v8i9.13367>.

pada identifikasi pentingnya partisipasi masyarakat, penelitian ini menawarkan rekonstruksi normatif berupa model operasional *meaningful participation* yang menghubungkan prinsip *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* dengan indikator pelaksanaan partisipasi yang dapat dijadikan parameter dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian, kontribusi penelitian ini tidak hanya memperkaya pengembangan teori mengenai partisipasi masyarakat dalam hukum tata negara, tetapi juga memberikan kerangka normatif bagi penyempurnaan praktik pembentukan undang-undang di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji konstruksi normatif *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang dengan berlandaskan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, mengidentifikasi kesenjangan antara pengaturan normatif dengan implementasinya dalam praktik legislasi, serta merekonstruksi model *meaningful participation* berbasis demokrasi deliberatif sebagai kerangka normatif untuk memperkuat legitimasi pembentukan undang-undang di Indonesia.

II. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum, asas hukum, doktrin, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Pendekatan yuridis normatif digunakan karena penelitian ini bertujuan mengkaji konstruksi norma mengenai *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang sekaligus mengidentifikasi berbagai persoalan normatif yang masih terdapat dalam pengaturannya.¹⁵ Fokus penelitian tidak diarahkan pada pengumpulan data empiris melalui penelitian lapangan, melainkan pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan doktrin hukum yang menjadi landasan pengaturan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Melalui pendekatan tersebut, penelitian diarahkan untuk menemukan kekosongan norma (*legal gap*) dan kelemahan pengaturan yang menjadi dasar bagi rekonstruksi konsep

¹⁵ Ioannis Primpas, "Observing Law-Making Patterns in Times of Crisis," *Theory and Practice of Legislation* 11, no. 3 (2023), <https://doi.org/10.1080/20508840.2023.2225926>.

meaningful participation dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai ketentuan yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, terutama ketentuan Pasal 96 yang mengatur partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah doktrin *meaningful participation*, demokrasi deliberatif, serta teori legitimasi pembentukan hukum yang berkembang dalam literatur hukum tata negara. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan landasan konstitusional mengenai prinsip *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* sebagai unsur utama *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang.¹⁶

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel jurnal ilmiah nasional maupun internasional, hasil penelitian terdahulu, serta doktrin para ahli yang membahas partisipasi masyarakat, pembentukan peraturan perundang-undangan, demokrasi deliberatif, dan *meaningful participation*. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber penunjang lainnya yang digunakan untuk memperjelas terminologi hukum yang relevan. Seluruh bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*), kemudian diinventarisasi, diklasifikasikan, dan

¹⁶ Maciej Małolepszy and Michał Głuchowski, "Judicial Law-Making in the Criminal Decisions of the Polish Supreme Court and the German Federal Court of Justice: A Comparative View," *International Journal for the Semiotics of Law* 36, no. 3 (2023), <https://doi.org/10.1007/s11196-023-09969-y>.

dianalisis berdasarkan tingkat relevansi serta otoritas sumber hukum yang digunakan sehingga mampu membangun argumentasi hukum yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penalaran deduktif. Analisis diawali dengan mengidentifikasi norma hukum yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, kemudian dilakukan interpretasi hukum melalui pendekatan gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memperoleh makna normatif dari ketentuan tersebut. Selanjutnya dilakukan *legal reasoning* dengan menghubungkan ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta teori demokrasi deliberatif guna mengidentifikasi kelemahan konstruksi normatif *meaningful participation*. Hasil analisis tersebut kemudian digunakan sebagai dasar dalam merumuskan rekonstruksi model *meaningful participation* yang lebih operasional, sistematis, dan sesuai dengan prinsip demokrasi deliberatif.¹⁷ Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menghasilkan analisis yang bersifat deskriptif terhadap norma hukum yang berlaku, tetapi juga memberikan argumentasi preskriptif mengenai arah pengembangan pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

III. ANALISIS UMUM PROBLEMATIKA DAN KESENJANGAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG UNDANG DI INDONESIA

A. Problematika Konseptual Meaningful Participation dalam Pembentukan Undang Undang

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada dasarnya merupakan implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat dan negara hukum demokratis yang dijamin dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kajian hukum tata negara, pembentukan undang-undang tidak hanya dimaknai sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tetapi juga sebagai proses demokratis yang menuntut adanya keterlibatan masyarakat secara

¹⁷ Chuanliang Wang, "The Significance of the Concept of a Maritime Community with a Shared Future in the International Law-Making Process: Taking the BBNJ Agreement as an Example," *Marine Policy* 149 (2023), <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105509>.

efektif.¹⁸ Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat tidak dapat dipandang hanya sebagai formalitas prosedural atau administratif, tetapi juga sebagai mekanisme konstitusional yang berperan dalam membangun legitimasi terhadap produk hukum yang dibentuk. Pemahaman tersebut semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menegaskan bahwa pembentukan undang-undang yang demokratis harus disertai *meaningful participation* sebagai bagian dari penerapan prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional. Penguatan prinsip tersebut selanjutnya diakomodasi dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Melalui ketentuan Pasal 96, masyarakat diberikan hak untuk menyampaikan masukan secara lisan maupun tertulis pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁹ Ketentuan tersebut pada dasarnya merupakan bentuk pengakuan normatif terhadap tiga unsur *meaningful participation* yang dirumuskan Mahkamah Konstitusi, yaitu *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*. Akan tetapi, apabila dianalisis secara normatif, Pasal 96 masih lebih menitikberatkan pada pengakuan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi daripada mengatur mekanisme hukum yang menjamin terpenuhinya hak tersebut secara efektif. Norma tersebut belum memberikan ukuran yang jelas mengenai bagaimana hak untuk didengar harus dipenuhi, bagaimana pembentuk undang-undang wajib mempertimbangkan setiap masukan masyarakat, maupun bagaimana kewajiban memberikan penjelasan atas diterima atau ditolaknya suatu masukan harus dilaksanakan. Dengan kata lain, Pasal 96 telah mengakui eksistensi hak partisipasi, tetapi belum mengatur standar operasional yang memungkinkan hak tersebut diuji pemenuhannya secara objektif.²⁰

Konstruksi norma tersebut menunjukkan adanya kesenjangan normatif (*legal gap*) antara pengakuan hak dan mekanisme pelaksanaannya. Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu norma tidak hanya dituntut memberikan pengakuan terhadap hak, tetapi juga harus memuat parameter pelaksanaan, mekanisme pengawasan, dan konsekuensi hukum apabila norma

¹⁸ Sartika Intaning Pradhani, "Adat Law-Making Process," *International Journal on Minority and Group Rights* 164, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10128>.

¹⁹ Sen Wang, "International Law-Making Process of Combating Plastic Pollution: Status Quo, Debates and Prospects," *Marine Policy* 147 (2023), <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105376>.

²⁰ Szymon Mamrot, "Application of Business Process Modelling and Reengineering to Law Making Process in Poland," *EJournal of EDemocracy and Open Government* 15, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.29379/jedem.v15i1.736>.

tersebut dilanggar. Pasal 96 belum mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk menyampaikan alasan secara tertulis atas diterima atau ditolaknya masukan masyarakat, tidak menentukan indikator bahwa suatu aspirasi telah dipertimbangkan secara sungguh-sungguh, serta tidak memberikan konsekuensi hukum apabila proses pembentukan undang-undang mengabaikan prinsip *meaningful participation*. Akibatnya, pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat bergantung pada kebijakan politik pembentuk undang-undang sehingga membuka ruang terjadinya pemenuhan prosedural (*procedural compliance*) tanpa disertai pemenuhan substansial (*substantive compliance*). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pengaturan partisipasi masyarakat masih bersifat *open texture*, yakni memberikan ruang interpretasi yang luas tanpa disertai batasan normatif yang memadai.

Kelemahan konstruksi norma tersebut sesungguhnya telah tercermin dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, Mahkamah tidak hanya menegaskan pentingnya memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat, tetapi juga menempatkan *meaningful participation* sebagai bagian dari jaminan konstitusional dalam pembentukan undang-undang. Artinya, hak untuk didengar (*right to be heard*) tidak dapat dimaknai sebatas pemberian forum konsultasi publik, melainkan harus diikuti dengan kewajiban pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan setiap argumentasi yang disampaikan secara rasional (*right to be considered*) serta memberikan penjelasan yang dapat dipertanggungjawabkan atas setiap keputusan yang diambil (*right to be explained*). Ketiga unsur tersebut membentuk satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Apabila salah satu unsur tidak terpenuhi, maka partisipasi masyarakat kehilangan makna konstitusionalnya dan berpotensi menimbulkan cacat prosedural dalam pembentukan undang-undang. Dalam perspektif demokrasi deliberatif yang dikembangkan oleh Jürgen Habermas, legitimasi hukum tidak semata-mata lahir karena suatu undang-undang dibentuk melalui prosedur formal yang sah, melainkan karena proses pembentukannya berlangsung melalui komunikasi publik yang rasional, inklusif, dan bebas dari dominasi. Oleh sebab itu, *meaningful participation* bukan sekadar instrumen partisipasi politik, tetapi merupakan mekanisme untuk memastikan bahwa setiap keputusan legislasi dibangun melalui pertukaran

argumentasi yang terbuka (*reason-giving process*).²¹ Apabila proses legislasi hanya memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat tanpa adanya kewajiban normatif bagi pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan dan menjelaskan alasan pengambilan keputusan, maka proses tersebut belum memenuhi prinsip deliberatif sebagaimana dimaksud Habermas.²² Dengan demikian, legitimasi demokratis suatu undang-undang tidak cukup diukur dari terpenuhinya prosedur pembentukan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga dari kualitas komunikasi antara negara dan masyarakat selama proses legislasi berlangsung.

Berdasarkan analisis normatif terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, penelitian ini menemukan bahwa problem konseptual *meaningful participation* tidak terletak pada ketiadaan pengaturan mengenai hak partisipasi masyarakat, melainkan pada belum lengkapnya konstruksi norma yang mengoperasionalkan hak tersebut dalam proses pembentukan undang-undang. Temuan penelitian menunjukkan sedikitnya terdapat tiga kelemahan normatif. Pertama, belum adanya parameter hukum yang dapat digunakan untuk mengukur terpenuhinya *right to be considered*. Kedua, belum adanya kewajiban normatif bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan penjelasan yang rasional atas diterima atau ditolaknya masukan masyarakat sebagai implementasi *right to be explained*. Ketiga, belum adanya mekanisme evaluasi maupun konsekuensi hukum terhadap pelanggaran prinsip *meaningful participation* dalam proses legislasi. Ketiga kelemahan tersebut menunjukkan bahwa pengaturan yang berlaku saat ini masih berorientasi pada pengakuan hak partisipasi, tetapi belum sepenuhnya membangun sistem hukum yang mampu menjamin efektivitas pelaksanaannya.

Oleh karena itu, rekonstruksi *meaningful participation* tidak cukup dilakukan melalui perluasan ruang partisipasi masyarakat, melainkan harus diarahkan pada penyempurnaan konstruksi normatif yang memberikan parameter operasional, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran hukum yang jelas terhadap pemenuhan hak

²¹ Ya Chin Yeh et al., "Developing and Validating the Taiwan Version of the Meaningful Activity Participation Assessment (T-MAPA) with Rasch Analysis," *BMC Geriatrics* 23, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.1186/s12877-023-03839-9>.

²² Ayunita Nur Rohanawati and Yustika Ardhanay, "The Principle of Meaningful Participation in the Formation of the Maternity Leave Policies in Indonesia," *KnE Social Sciences*, ahead of print, 2023, <https://doi.org/10.18502/kss.v8i9.13367>.

partisipasi dalam pembentukan undang-undang.

B. Kesenjangan Normatif antara Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Praktik Legislasi

Keberadaan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menunjukkan adanya upaya pembentuk undang-undang untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi. Melalui ketentuan tersebut, masyarakat diberikan hak untuk menyampaikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis, pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara normatif, pengaturan tersebut merupakan implementasi prinsip negara hukum demokratis yang menghendaki keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan hukum. Akan tetapi, apabila dianalisis lebih lanjut, norma tersebut masih berorientasi pada pemberian akses partisipasi (*access to participation*) dan belum mengatur secara memadai kualitas partisipasi (*quality of participation*) yang harus diwujudkan oleh pembentuk undang-undang. Dengan demikian, keberadaan Pasal 96 belum secara otomatis menjamin terwujudnya *meaningful participation* sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Kesenjangan tersebut tampak dari tidak adanya pengaturan mengenai parameter hukum yang dapat digunakan untuk menilai apakah hak masyarakat benar-benar telah dipenuhi. Pasal 96 memang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat, namun tidak mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk menunjukkan bahwa pendapat tersebut telah dipertimbangkan secara rasional dalam proses pengambilan keputusan.²³ Norma tersebut juga tidak mengharuskan adanya penjelasan mengenai alasan diterima atau ditolaknya setiap masukan masyarakat. Akibatnya, pelaksanaan partisipasi lebih banyak dipahami sebagai pemenuhan kewajiban prosedural melalui penyelenggaraan forum konsultasi publik tanpa adanya jaminan bahwa substansi aspirasi masyarakat benar-benar menjadi bagian dari proses pembentukan norma.

²³ Dorit Haim-Litevsky et al., "Sense of Belonging, Meaningful Daily Life Participation, and Well-Being: Integrated Investigation," *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, no. 5 (2023), <https://doi.org/10.3390/ijerph20054121>.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara pengakuan normatif terhadap hak partisipasi dengan mekanisme hukum yang menjamin efektivitas pelaksanaannya.

Kelemahan konstruksi Pasal 96 tersebut dapat terlihat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Permasalahan yang muncul tidak terletak pada ketiadaan wadah partisipasi masyarakat, melainkan pada belum terpenuhinya kualitas partisipasi sebagaimana yang ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat harus memenuhi unsur *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*. Ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat tidak cukup diwujudkan melalui pemberian kesempatan menyampaikan pendapat, tetapi harus diikuti dengan proses pertimbangan yang rasional serta penyampaian alasan atas keputusan yang diambil. Dengan demikian, cacat formil yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi tidak semata-mata disebabkan oleh persoalan administratif dalam pembentukan undang-undang, tetapi juga menunjukkan belum terpenuhinya jaminan konstitusional atas *meaningful participation*.

Apabila dikaitkan dengan Pasal 96, Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memperlihatkan bahwa norma yang berlaku belum memberikan instrumen hukum yang cukup untuk memastikan terlaksananya tiga unsur *meaningful participation*. Tidak terdapat kewajiban normatif bagi pembentuk undang-undang untuk mendokumentasikan hasil pembahasan terhadap setiap masukan masyarakat, tidak terdapat standar mengenai kualitas pertimbangan yang harus diberikan terhadap aspirasi publik, serta tidak terdapat mekanisme yang memungkinkan masyarakat memperoleh penjelasan secara terbuka mengenai alasan diterima atau ditolaknya suatu usulan. Dengan kata lain, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memberikan standar konstitusional mengenai *meaningful participation*, namun standar tersebut belum sepenuhnya diinternalisasikan ke dalam konstruksi Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Permasalahan serupa juga tercermin dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi. Perdebatan yang muncul dalam proses legislasi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan semata-mata keterbatasan

jumlah forum konsultasi publik, melainkan belum adanya jaminan normatif bahwa setiap masukan masyarakat menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan legislasi. Dalam perspektif hukum tata negara, kondisi demikian menunjukkan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi belum diposisikan sebagai hak prosedural yang memiliki konsekuensi hukum apabila diabaikan. Akibatnya, pembentuk undang-undang masih memiliki ruang diskresi yang sangat luas dalam menentukan sejauh mana aspirasi masyarakat akan dipertimbangkan tanpa adanya kewajiban hukum untuk mempertanggungjawabkan keputusan tersebut.

Dari perspektif teori demokrasi deliberatif, kondisi tersebut memperlihatkan bahwa komunikasi antara negara dan masyarakat masih berlangsung secara satu arah. Masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, tetapi tidak memperoleh jaminan bahwa argumentasi yang disampaikan akan menjadi bagian dari proses pembentukan kehendak bersama (*communicative will formation*).²⁴ Padahal, menurut Habermas, legitimasi hukum tidak lahir semata-mata dari terpenuhinya prosedur formal, melainkan dari proses komunikasi yang menghasilkan keputusan berdasarkan pertukaran argumentasi secara rasional. Oleh karena itu, ketika Pasal 96 hanya memberikan ruang untuk menyampaikan pendapat tanpa mengatur kewajiban negara untuk memberikan *reasoned legislative response*, maka prinsip demokrasi deliberatif belum sepenuhnya terimplementasi dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menemukan bahwa kesenjangan antara norma dan praktik legislasi tidak terutama disebabkan oleh ketiadaan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat, melainkan oleh belum sempurnanya konstruksi normatif Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mengoperasionalkan prinsip *meaningful participation*. Temuan penelitian menunjukkan empat bentuk kesenjangan normatif. Pertama, norma hanya menjamin hak untuk berpartisipasi tanpa memberikan parameter hukum mengenai kualitas partisipasi. Kedua, belum terdapat kewajiban normatif bagi pembentuk undang-undang untuk memberikan pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap setiap masukan masyarakat. Ketiga, belum terdapat kewajiban untuk memberikan penjelasan (*reasoned explanation*) atas diterima atau ditolaknya usulan masyarakat sebagai implementasi *right to be*

²⁴ Osnat Atias et al., "Meaningful Participation of Schools in Scientific Research through Contributory Citizen Science Projects," *Science Education* 107, no. 5 (2023), <https://doi.org/10.1002/sce.21800>.

explained. Keempat, belum terdapat mekanisme pengawasan maupun konsekuensi hukum yang secara efektif menjamin pelaksanaan prinsip *meaningful participation* dalam seluruh tahapan pembentukan undang-undang. Keempat temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama pembentukan undang-undang di Indonesia bukan terletak pada absennya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat, melainkan pada belum memadainya desain normatif yang menjamin efektivitas pelaksanaan hak tersebut. Oleh karena itu, rekonstruksi terhadap Pasal 96 harus diarahkan pada penyempurnaan norma yang mampu mentransformasikan *meaningful participation* dari sekadar hak prosedural menjadi mekanisme konstitusional yang menjamin legitimasi demokratis dalam pembentukan undang-undang.

C. Analisis Kritis Berdasarkan Perspektif Demokrasi Deliberatif Jürgen Habermas

Temuan normatif pada pembahasan sebelumnya menunjukkan bahwa pengaturan *meaningful participation* dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 masih berorientasi pada pemberian ruang partisipasi kepada masyarakat tanpa diikuti dengan pengaturan mengenai kualitas partisipasi yang harus diwujudkan oleh pembentuk undang-undang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama pembentukan undang-undang di Indonesia bukan terletak pada keberadaan norma yang mengatur partisipasi masyarakat, melainkan pada belum sempurnanya konstruksi normatif yang mampu menjamin proses legislasi berlangsung secara deliberatif.²⁵ Untuk memahami persoalan tersebut secara lebih mendalam, diperlukan kerangka analisis yang tidak hanya menilai kesesuaian prosedur pembentukan undang-undang dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menguji apakah proses tersebut telah memenuhi prinsip legitimasi demokratis. Dalam konteks ini, teori demokrasi deliberatif yang dikembangkan oleh Jürgen Habermas menjadi relevan sebagai pisau analisis karena menempatkan komunikasi publik sebagai sumber legitimasi dalam pembentukan hukum.

Habermas berpendapat bahwa legitimasi hukum dalam negara demokratis tidak semata-mata lahir dari kewenangan formal lembaga pembentuk undang-undang, tetapi dari proses pembentukan kehendak *bersama* (*communicative will*

²⁵ M. Nurul Fajri, "The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.31078/jk2017>.

formation) melalui diskursus publik yang rasional, inklusif, dan bebas dari dominasi.²⁶ Dengan demikian, kualitas suatu undang-undang tidak hanya diukur dari terpenuhinya prosedur legislasi sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga dari sejauh mana proses pembentukannya memberikan kesempatan yang setara kepada seluruh pihak yang berkepentingan untuk menyampaikan argumentasi, memperoleh pertimbangan yang adil, dan mengetahui alasan atas setiap keputusan yang diambil. Dalam perspektif ini, komunikasi publik bukan sekadar pelengkap proses legislasi, melainkan merupakan prasyarat konstitusional bagi terbentuknya legitimasi hukum.

Apabila perspektif tersebut digunakan untuk menganalisis konstruksi Pasal 96, tampak bahwa norma yang berlaku saat ini masih menempatkan partisipasi masyarakat sebagai mekanisme konsultatif, bukan sebagai proses deliberatif. Pasal 96 memang memberikan hak kepada masyarakat untuk menyampaikan masukan secara lisan maupun tertulis, tetapi tidak mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk membangun proses dialog yang memungkinkan terjadinya pertukaran argumentasi secara rasional. Norma tersebut juga tidak mewajibkan adanya tanggapan yang argumentatif terhadap setiap masukan masyarakat maupun penyampaian alasan yang dapat dipertanggungjawabkan atas keputusan legislasi yang diambil. Akibatnya, hubungan antara negara dan masyarakat masih bersifat satu arah (*one-way communication*), sehingga partisipasi publik lebih berfungsi sebagai pemenuhan formalitas prosedural daripada sebagai mekanisme pembentukan kehendak bersama sebagaimana dimaksud dalam demokrasi deliberatif.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya defisit deliberatif (*deliberative deficit*) dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Defisit deliberatif merupakan keadaan ketika prosedur pembentukan hukum telah menyediakan ruang partisipasi, tetapi tidak menjamin berlangsungnya proses komunikasi yang mampu memengaruhi pembentukan keputusan secara rasional. Dalam konteks Pasal 96, defisit tersebut tercermin pada tidak adanya parameter normatif mengenai kualitas dialog antara pembentuk undang-undang dan masyarakat, tidak adanya kewajiban untuk memberikan *reasoned legislative response*, serta tidak adanya mekanisme hukum yang memungkinkan masyarakat menguji apakah masukan yang

²⁶ Huishui Su et al., "Good Governance within Public Participation and National Audit for Reducing Corruption," *Sustainability (Switzerland)* 15, no. 9 (2023), <https://doi.org/10.3390/su15097030>.

disampaikan benar-benar dipertimbangkan dalam proses legislasi.²⁷ Akibatnya, partisipasi masyarakat lebih berorientasi pada pemenuhan hak untuk menyampaikan pendapat (*right to be heard*) daripada menjamin terwujudnya hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*) dan hak untuk memperoleh penjelasan (*right to be explained*).

Temuan tersebut memperkuat makna konstitusional Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Putusan tersebut pada dasarnya telah menggeser paradigma partisipasi masyarakat dari konsep partisipasi prosedural menuju partisipasi deliberatif. Mahkamah Konstitusi tidak hanya menghendaki adanya forum konsultasi publik, tetapi juga menempatkan *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* sebagai satu kesatuan hak konstitusional yang harus dipenuhi dalam pembentukan undang-undang. Ketiga prinsip tersebut selaras dengan teori Habermas yang menempatkan legitimasi hukum sebagai hasil dari komunikasi publik yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sesungguhnya telah memberikan arah interpretasi konstitusional mengenai bagaimana prinsip demokrasi deliberatif seharusnya diimplementasikan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Permasalahannya bukan terletak pada ketiadaan prinsip tersebut, melainkan pada belum diintegrasikannya prinsip-prinsip tersebut ke dalam konstruksi normatif Pasal 96 secara operasional.

Dari perspektif demokrasi deliberatif, legitimasi pembentukan undang-undang juga menuntut adanya akuntabilitas argumentatif (*argumentative accountability*). Akuntabilitas tersebut tidak cukup diwujudkan melalui publikasi rancangan undang-undang atau penyelenggaraan konsultasi publik, tetapi harus diwujudkan melalui kewajiban pembentuk undang-undang untuk menjelaskan dasar pertimbangan yang digunakan dalam menerima maupun menolak setiap masukan masyarakat.²⁸ Dengan adanya kewajiban tersebut, masyarakat tidak hanya memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi, tetapi juga memperoleh kepastian bahwa setiap argumentasi yang disampaikan menjadi bagian dari proses

²⁷ Katrin Hofer and David Kaufmann, "Actors, Arenas and Aims: A Conceptual Framework for Public Participation," *Planning Theory* 22, no. 4 (2023), <https://doi.org/10.1177/14730952221139587>.

²⁸ Martijn Wiarda et al., "Public Participation in Mission-Oriented Innovation Projects," *Technological Forecasting and Social Change* 191 (2023), <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122538>.

pembentukan keputusan legislasi. Sebaliknya, apabila pembentuk undang-undang tidak memiliki kewajiban memberikan penjelasan yang rasional atas keputusan yang diambil, maka partisipasi masyarakat kehilangan fungsi deliberatifnya dan hanya menjadi instrumen legitimasi formal terhadap keputusan yang sesungguhnya telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menemukan bahwa kelemahan utama pengaturan *meaningful participation* di Indonesia tidak hanya berupa kekosongan norma mengenai prosedur partisipasi, tetapi juga belum terbangunnya konstruksi hukum yang mampu menjamin berlangsungnya proses deliberasi publik secara substantif. Dengan menggunakan perspektif demokrasi deliberatif Habermas, penelitian ini mengidentifikasi tiga indikator utama defisit deliberatif dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Pertama, belum adanya kewajiban normatif untuk membangun komunikasi dua arah (*reciprocal communication*) antara pembentuk undang-undang dan masyarakat. Kedua, belum adanya kewajiban hukum untuk memberikan *reasoned legislative response* sebagai bentuk pertanggungjawaban argumentatif terhadap setiap masukan publik. Ketiga, belum adanya mekanisme evaluasi yang dapat mengukur apakah proses legislasi benar-benar menghasilkan pembentukan kehendak bersama (*communicative will formation*) sebagaimana menjadi prasyarat legitimasi dalam demokrasi deliberatif. Temuan tersebut menunjukkan bahwa rekonstruksi *meaningful participation* tidak cukup dilakukan melalui perluasan akses partisipasi masyarakat, tetapi harus diarahkan pada pembentukan sistem legislasi yang menjamin kualitas deliberasi, akuntabilitas argumentatif, dan transparansi pengambilan keputusan sebagai fondasi legitimasi demokratis dalam pembentukan undang-undang.

D. Rekonstruksi Indikator *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang Undang

Analisis normatif terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta perspektif demokrasi deliberatif Jürgen Habermas menunjukkan bahwa persoalan utama *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terletak pada belum adanya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat, melainkan pada belum lengkapnya konstruksi norma yang mengoperasionalkan hak partisipasi tersebut.²⁹

²⁹ Dodi Jaya Wardana et al., "Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia,"

Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, Pasal 96 telah memberikan pengakuan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi belum mengatur parameter hukum mengenai bagaimana hak tersebut harus dipenuhi, bagaimana kualitas partisipasi diukur, serta bagaimana pembentuk undang-undang mempertanggungjawabkan penggunaan aspirasi masyarakat dalam proses legislasi. Akibatnya, pelaksanaan *meaningful participation* masih bergantung pada praktik kelembagaan masing-masing pembentuk undang-undang sehingga berpotensi menimbulkan inkonsistensi dalam penerapannya. Temuan tersebut menunjukkan bahwa penguatan *meaningful participation* tidak cukup dilakukan melalui perluasan akses masyarakat terhadap proses legislasi ataupun penambahan forum konsultasi publik. Pendekatan demikian hanya menyentuh aspek kuantitas partisipasi, sementara persoalan mendasar justru terletak pada belum adanya mekanisme normatif yang menjamin bahwa setiap masukan masyarakat diproses secara deliberatif dan dipertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan rekonstruksi *meaningful participation* yang berorientasi pada penyempurnaan konstruksi normatif Pasal 96 sehingga tidak lagi hanya mengatur hak masyarakat untuk berpartisipasi, tetapi juga mengatur kewajiban pembentuk undang-undang dalam mewujudkan proses legislasi yang deliberatif.

Rekonstruksi yang ditawarkan dibangun atas tiga prinsip utama yang saling berkaitan, yaitu penguatan hak partisipasi konstitusional, penguatan kewajiban deliberatif pembentuk undang-undang, dan penguatan mekanisme akuntabilitas legislasi. Ketiga prinsip tersebut merupakan hasil sintesis antara ketentuan Pasal 96, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan teori demokrasi deliberatif Habermas. Dengan demikian, model yang ditawarkan tidak hanya memiliki dasar teoritis, tetapi juga memperoleh legitimasi konstitusional dari interpretasi Mahkamah Konstitusi.

Prinsip pertama diarahkan pada penguatan hak partisipasi konstitusional. Selama ini, hak masyarakat lebih banyak dipahami sebagai hak untuk hadir dalam forum konsultasi publik atau menyampaikan pendapat secara tertulis. Pemahaman tersebut masih bersifat prosedural karena belum menjamin tersedianya informasi yang memadai agar masyarakat mampu memberikan masukan secara rasional. Oleh karena itu, hak partisipasi perlu direkonstruksi sebagai hak konstitusional yang

mencakup akses terhadap seluruh informasi legislasi, termasuk naskah akademik, rancangan undang-undang, perubahan substansi selama pembahasan, jadwal rapat, serta dokumen pendukung lainnya. Keterbukaan informasi tersebut merupakan prasyarat bagi terbentuknya diskursus publik yang berkualitas sebagaimana dikehendaki dalam demokrasi deliberatif.

Prinsip kedua berkaitan dengan kewajiban deliberatif pembentuk undang-undang. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, *right to be considered* tidak dapat dimaknai hanya sebagai kebebasan pembentuk undang-undang untuk menerima atau menolak masukan masyarakat. Hak tersebut mengandung konsekuensi bahwa setiap masukan yang relevan harus dipertimbangkan melalui proses yang rasional, terdokumentasi, dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, Pasal 96 perlu direkonstruksi dengan menambahkan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk menyusun Matriks Pertimbangan Legislasi (*Legislative Consideration Matrix*) yang memuat klasifikasi masukan masyarakat, substansi yang dibahas, hasil pembahasan, serta alasan normatif maupun kebijakan atas setiap keputusan yang diambil. Keberadaan matriks tersebut tidak dimaksudkan untuk membatasi diskresi pembentuk undang-undang, melainkan untuk menjamin bahwa proses legislasi berlangsung secara transparan dan deliberatif.

Prinsip ketiga adalah akuntabilitas legislasi. Analisis sebelumnya menunjukkan bahwa kelemahan terbesar pengaturan saat ini adalah tidak adanya kewajiban hukum bagi pembentuk undang-undang untuk menjelaskan alasan diterima atau ditolaknya suatu masukan masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak memperoleh kepastian apakah partisipasi yang dilakukan benar-benar memengaruhi substansi undang-undang atau hanya menjadi formalitas prosedural. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, penelitian ini mengusulkan adanya kewajiban menerbitkan *Reasoned Legislative Response*, yaitu dokumen resmi yang memuat tanggapan terhadap kelompok masukan masyarakat beserta argumentasi hukum dan kebijakan yang mendasari setiap keputusan legislasi. Instrumen tersebut merupakan implementasi konkret dari *right to be explained* sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi sekaligus menjadi bentuk *argumentative accountability* dalam sistem pembentukan undang-undang.

Ketiga prinsip tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk satu siklus deliberatif yang utuh. Hak masyarakat untuk memperoleh informasi memungkinkan masyarakat menyampaikan argumentasi secara rasional (*right to be*

heard). Argumentasi tersebut kemudian diproses melalui mekanisme pertimbangan yang terdokumentasi (*right to be considered*). Selanjutnya, hasil pertimbangan tersebut dipertanggungjawabkan kepada publik melalui *Reasoned Legislative Response* sebagai implementasi *right to be explained*. Dengan demikian, *meaningful participation* tidak lagi berhenti pada pemberian ruang partisipasi, tetapi berkembang menjadi mekanisme konstitusional yang menghubungkan hak masyarakat dengan kewajiban pembentuk undang-undang secara seimbang.

Hubungan antar komponen rekonstruksi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 1. Model Normatif Rekonstruksi *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang

Tahapan Deliberatif	Hak Konstitusional Masyarakat	Kewajiban Pembentuk Undang-Undang	Luaran yang Diharapkan
Pra-Legislasi	Memperoleh akses terhadap naskah akademik, RUU, dan informasi legislasi	Menyediakan informasi legislasi secara terbuka, mudah diakses, dan tepat waktu	Diskursus publik yang informatif dan inklusif
Pembahasan Legislasi	Menyampaikan pendapat, kritik, dan usulan secara rasional (<i>right to be heard</i>)	Mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan membahas seluruh masukan masyarakat dalam <i>Legislative Consideration Matrix</i>	Pertimbangan yang terdokumentasi dan dapat ditelusuri
Pengambilan Keputusan	Memperoleh kepastian bahwa setiap masukan telah dipertimbangkan (<i>right to be considered</i>)	Menetapkan keputusan berdasarkan argumentasi hukum dan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan	Keputusan legislasi yang transparan dan rasional
Pasca-Penetapan	Memperoleh penjelasan atas diterima, diubah, atau ditolaknya masukan (<i>right to be explained</i>)	Mempublikasikan <i>Reasoned Legislative Response</i> sebagai bentuk akuntabilitas	Legitimasi demokratis dan meningkatnya kepercayaan publik terhadap proses legislasi

Tabel 1 menunjukkan bahwa rekonstruksi *meaningful participation* yang ditawarkan dalam penelitian ini tidak hanya berorientasi pada perluasan ruang partisipasi masyarakat, tetapi juga membangun hubungan normatif antara hak masyarakat dan kewajiban pembentuk undang-undang pada setiap tahapan legislasi. Model tersebut menempatkan *meaningful participation* sebagai suatu siklus deliberatif yang dimulai sejak tahap pra-legislasi melalui keterbukaan informasi, dilanjutkan dengan proses pertimbangan yang terdokumentasi, kemudian diakhiri

dengan penyampaian pertanggungjawaban argumentatif kepada publik. Dengan konstruksi demikian, legitimasi pembentukan undang-undang tidak lagi semata-mata bergantung pada terpenuhinya prosedur formal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tetapi juga pada kemampuan pembentuk undang-undang untuk menunjukkan bahwa setiap keputusan legislasi lahir melalui proses deliberasi yang rasional, transparan, dan akuntabel. Rekonstruksi ini diharapkan menjadi dasar konseptual bagi penyempurnaan Pasal 96 sehingga prinsip *meaningful participation* tidak hanya menjadi norma deklaratif, tetapi berkembang menjadi standar konstitusional yang dapat dioperasionalkan dan diuji dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia.

IV. REKONSTRUKSI DAN PENGUATAN MODEL *MEANINGFUL PARTICIPATION* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG BERBASIS DEMOKRASI DELIBERATIF

A. Rekonstruksi Norma Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Hasil analisis normatif menunjukkan bahwa permasalahan utama dalam pengaturan *meaningful participation* bukan terletak pada ketiadaan hak masyarakat untuk berpartisipasi, melainkan pada belum optimalnya konstruksi hukum yang mengatur pelaksanaan hak tersebut dalam proses pembentukan undang-undang. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan masukan secara lisan maupun tertulis. Meskipun demikian, ketentuan tersebut belum secara tegas mengatur kewajiban pembentuk undang-undang untuk menelaah dan mempertimbangkan setiap masukan yang diterima, memberikan penjelasan atas tindak lanjut yang dilakukan, serta menyediakan mekanisme penilaian terhadap pemenuhan *meaningful participation*. Akibatnya, implementasi Pasal 96 masih bergantung pada kebijakan dan praktik masing-masing lembaga pembentuk undang-undang sehingga belum tercipta standar pelaksanaan yang seragam.

Dalam perspektif hukum tata negara, norma yang memberikan pengakuan terhadap suatu hak seharusnya diikuti oleh pengaturan mengenai kewajiban penyelenggara negara serta mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaannya. Oleh

karena itu, rekonstruksi Pasal 96 perlu diarahkan pada pembentukan norma yang tidak hanya menjamin akses masyarakat untuk berpartisipasi, tetapi juga mewajibkan pembentuk undang-undang melaksanakan proses legislasi yang deliberatif. Rekonstruksi tersebut merupakan implementasi langsung dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menempatkan *right to be*

heard, right to be considered, dan right to be explained sebagai satu kesatuan hak konstitusional dalam pembentukan undang-undang.³⁰

Berdasarkan temuan penelitian, rekonstruksi Pasal 96 setidaknya harus memuat empat penguatan normatif. Pertama, pengaturan mengenai hak masyarakat untuk memperoleh akses informasi legislasi secara utuh sejak tahap perencanaan hingga pengesahan undang-undang. Kedua, kewajiban pembentuk undang-undang untuk mendokumentasikan proses pertimbangan terhadap setiap kelompok masukan masyarakat. Ketiga, kewajiban menyampaikan *reasoned legislative response* sebagai bentuk pelaksanaan *right to be explained*. Keempat, pengaturan mengenai indikator evaluasi terhadap pemenuhan *meaningful participation* sebagai bagian dari prosedur pembentukan undang-undang. Dengan konstruksi tersebut, Pasal 96 tidak lagi berfungsi sebagai norma deklaratif, tetapi menjadi norma operasional yang dapat dijadikan parameter dalam menguji kualitas pembentukan undang-undang.

B. Penguatan Kewajiban Deliberatif Pembentuk Undang-Undang

Rekonstruksi norma Pasal 96 harus diikuti dengan perubahan paradigma mengenai kedudukan pembentuk undang-undang dalam proses partisipasi masyarakat. Selama ini, kewajiban negara lebih dipahami sebagai kewajiban menyediakan ruang konsultasi publik, sedangkan kualitas proses deliberasi belum menjadi objek pengaturan secara eksplisit. Padahal, dalam perspektif demokrasi deliberatif, legitimasi suatu undang-undang ditentukan oleh kualitas komunikasi yang berlangsung antara pembentuk undang-undang dan masyarakat selama proses legislasi.

Atas dasar itu, penelitian ini mengusulkan penguatan kewajiban deliberatif

³⁰ Wadim Strielkowski et al., "AI-Driven Adaptive Learning for Sustainable Educational Transformation," in *Sustainable Development*, vol. 33, no. 2, preprint, 2025, <https://doi.org/10.1002/sd.3221>.

(*deliberative obligation*) sebagai kewajiban hukum yang melekat pada DPR dan Presiden dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Kewajiban tersebut mencakup tiga aspek. Pertama, melakukan identifikasi dan klasifikasi terhadap seluruh masukan masyarakat berdasarkan substansi yang relevan. Kedua, melakukan pembahasan secara rasional terhadap setiap kelompok masukan yang berkaitan dengan materi muatan rancangan undang-undang. Ketiga, memberikan penjelasan mengenai dasar pertimbangan hukum maupun kebijakan atas diterima, diubah, atau ditolaknya masukan masyarakat. Sebagai instrumen pelaksanaannya, penelitian ini mengusulkan pembentukan *Legislative Consideration Matrix*, yaitu dokumen resmi yang memuat hubungan antara masukan masyarakat, hasil pembahasan, dan keputusan legislasi. Keberadaan dokumen tersebut akan meningkatkan transparansi proses legislasi sekaligus menjadi bukti bahwa prinsip *right to be considered* telah dilaksanakan secara nyata. Selain itu, pembentuk undang-undang juga perlu diwajibkan menerbitkan *Reasoned Legislative Response* yang berisi argumentasi hukum atas keputusan yang diambil. Kedua instrumen tersebut merupakan bentuk akuntabilitas argumentatif (*argumentative accountability*) yang selama ini belum dikenal secara eksplisit dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

C. Model Implementasi Meaningful Participation dalam Pembentukan Undang-Undang

Rekonstruksi norma perlu diikuti dengan model implementasi yang mampu memastikan bahwa prinsip *meaningful participation* dapat diterapkan secara konsisten dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang.³¹ Berdasarkan hasil penelitian, implementasi tersebut harus dibangun melalui hubungan yang terpadu antara dimensi normatif, kelembagaan, prosedural, dan teknologi. Keempat dimensi tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling mendukung untuk mewujudkan proses legislasi yang deliberatif.

Pada dimensi normatif, penguatan dilakukan melalui penyempurnaan Pasal 96 dengan memasukkan kewajiban deliberatif dan akuntabilitas argumentatif sebagai bagian dari prosedur pembentukan undang-undang. Pada dimensi kelembagaan, diperlukan unit atau mekanisme koordinasi yang secara khusus bertanggung jawab mengelola proses partisipasi publik, termasuk dokumentasi

³¹ Muhammad Edy Thoyib et al., "Religious Tolerance among Indonesian Islamic University Students: The Pesantren Connection," *Journal of Al-Tamaddun* 19, no. 2 (2024), <https://doi.org/10.22452/JAT.vol19no2.16>.

masuk masyarakat dan publikasi hasil pembahasannya. Pada dimensi prosedural, setiap tahapan pembentukan undang-undang harus disertai standar operasional mengenai waktu penyampaian informasi, tata cara konsultasi publik, mekanisme klasifikasi masukan, dan penyampaian *reasoned legislative response*. Adapun pada dimensi teknologi, pemanfaatan platform digital diarahkan bukan sekadar sebagai media penyampaian aspirasi, tetapi sebagai sarana dokumentasi, pemantauan, dan evaluasi proses legislasi secara terbuka.³²

Hubungan antar dimensi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 2. Model Implementasi *Meaningful Participation* Berbasis Demokrasi Deliberatif

Dimensi Implementasi	Tujuan	Instrumen yang Diusulkan	Hasil yang Diharapkan
Normatif	Menjamin kepastian hukum pelaksanaan <i>meaningful participation</i>	Penyempurnaan Pasal 96 UU P3 dan pengaturan teknis pelaksanaannya	Standar hukum yang operasional
Kelembagaan	Memastikan pengelolaan partisipasi berjalan konsisten	Unit koordinasi partisipasi publik dan dokumentasi legislasi	Tata kelola partisipasi yang terintegrasi
Prosedural	Menjamin proses deliberasi berlangsung terukur	<i>Legislative Consideration Matrix</i> dan <i>Reasoned Legislative Response</i>	Akuntabilitas argumentatif dalam legislasi
Teknologi	Memperluas akses sekaligus meningkatkan transparansi	Platform legislasi digital yang mendukung dokumentasi dan pemantauan publik	Partisipasi yang lebih inklusif dan mudah diawasi

Tabel 2 menunjukkan bahwa implementasi *meaningful participation* harus dibangun melalui keterpaduan antara dimensi normatif, kelembagaan, prosedural, dan teknologi. Dimensi normatif memberikan kepastian mengenai hak masyarakat dan kewajiban pembentuk undang-undang dalam proses legislasi. Dimensi kelembagaan memastikan bahwa partisipasi publik dikelola secara konsisten melalui mekanisme yang terorganisasi, sedangkan dimensi prosedural menerjemahkan norma ke dalam tata cara yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan melalui instrumen seperti *Legislative Consideration Matrix* dan *Reasoned Legislative Response*. Sementara itu, dimensi teknologi berfungsi memperluas akses informasi sekaligus meningkatkan transparansi proses legislasi. Keempat dimensi tersebut

³² Nantinee Soodtoetong and Montean Rattanasiriwongwut, "Educational Transformation with Virtual Classroom: Integrated between TTF and Social Motivation," *TEM Journal* 11, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.18421/TEM111-56>.

saling melengkapi sehingga membentuk suatu sistem partisipasi yang tidak hanya bersifat formal, tetapi juga menjamin proses deliberasi yang efektif dan akuntabel. Dengan demikian, model implementasi ini diharapkan mampu memperkuat penerapan *meaningful participation* secara lebih operasional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

D. Implikasi Rekonstruksi terhadap Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Rekonstruksi *meaningful participation* yang ditawarkan dalam penelitian ini tidak hanya dimaksudkan sebagai penyempurnaan konseptual terhadap pengaturan partisipasi masyarakat, tetapi juga sebagai upaya membangun paradigma baru dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Berdasarkan kajian terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta teori demokrasi deliberatif Habermas, penelitian ini menunjukkan bahwa legitimasi pembentukan undang-undang tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya prosedur formal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Legitimasi tersebut juga bergantung pada kualitas proses deliberasi yang berlangsung selama pembentukan undang-undang, termasuk bagaimana negara menjamin hak masyarakat untuk didengar, dipertimbangkan, dan memperoleh penjelasan atas setiap aspirasi yang disampaikan.³³ Oleh karena itu, rekonstruksi yang ditawarkan memiliki implikasi yang bersifat normatif, kelembagaan, teoritis, dan praktis.

Dari aspek normatif, hasil penelitian menunjukkan perlunya penyempurnaan terhadap pengaturan Pasal 96 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tidak hanya mengatur hak masyarakat untuk memberikan masukan, tetapi juga memuat kewajiban hukum pembentuk undang-undang dalam mengelola partisipasi tersebut. Rekonstruksi ini menempatkan *meaningful participation* sebagai bagian dari prosedur pembentukan undang-undang yang memiliki konsekuensi hukum apabila tidak dipenuhi. Dengan demikian, pengaturan mengenai *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* tidak lagi dipahami sebagai prinsip etik atau pedoman administratif, melainkan sebagai standar konstitusional yang harus dilaksanakan oleh DPR dan Presiden dalam setiap tahapan legislasi.

³³ Andrés F. Mena-Guacas et al., "Educational Transformation Through Emerging Technologies: Critical Review of Scientific Impact on Learning," *Education Sciences* 15, no. 3 (2025), <https://doi.org/10.3390/educsci15030368>.

Penyempurnaan norma tersebut juga akan memberikan parameter yang lebih objektif dalam menilai apakah proses pembentukan undang-undang telah memenuhi prinsip partisipasi yang bermakna sebagaimana dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan tata kelola kelembagaan dalam pembentukan undang-undang. Rekonstruksi yang ditawarkan menuntut perubahan cara kerja pembentuk undang-undang dari pendekatan yang berorientasi pada pemenuhan prosedur administratif menuju pendekatan yang menempatkan deliberasi publik sebagai bagian integral dari proses legislasi. Dalam konteks tersebut, keberadaan instrumen seperti *Legislative Consideration Matrix* dan *Reasoned Legislative Response* menjadi penting karena memungkinkan setiap masukan masyarakat terdokumentasi, dianalisis, dan dipertanggungjawabkan secara terbuka. Instrumen tersebut tidak dimaksudkan untuk membatasi kewenangan pembentuk undang-undang dalam menentukan kebijakan, melainkan untuk memastikan bahwa setiap keputusan legislasi memiliki dasar argumentasi yang transparan dan dapat diuji oleh publik. Dengan demikian, hubungan antara masyarakat dan pembentuk undang-undang tidak lagi bersifat satu arah, tetapi berkembang menjadi hubungan deliberatif yang lebih akuntabel.

Dari sisi akademik, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum tata negara, khususnya mengenai konsep *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Selama ini, sebagian besar penelitian lebih banyak memposisikan *meaningful participation* sebagai hak prosedural masyarakat atau prinsip demokrasi partisipatif. Penelitian ini menawarkan perspektif yang berbeda dengan menempatkan *meaningful participation* sebagai mekanisme konstitusional yang menghubungkan hak masyarakat dengan kewajiban negara melalui pendekatan demokrasi deliberatif. Dengan mengintegrasikan analisis terhadap Pasal 96 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dan teori Habermas, penelitian ini menghasilkan model normatif yang lebih operasional sehingga dapat menjadi dasar bagi pengembangan teori legislasi maupun penelitian lanjutan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam perspektif yang lebih luas, rekonstruksi ini juga memiliki implikasi terhadap agenda reformasi sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Model yang ditawarkan mendorong perubahan orientasi pembentukan undang-undang dari sekadar menghasilkan produk hukum menuju pembangunan proses

legislasi yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel. Apabila model tersebut diadopsi dalam praktik legislasi, maka proses pembentukan undang-undang tidak lagi hanya memenuhi aspek legalitas formal, tetapi juga mampu memperkuat legitimasi demokratis dari setiap produk hukum yang dihasilkan. Pada akhirnya, penguatan *meaningful participation* tidak hanya meningkatkan kualitas pembentukan undang-undang, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga pembentuk undang-undang serta mewujudkan prinsip negara hukum demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

IV. SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan *meaningful participation* dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memberikan dasar normatif bagi keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang, namun belum membentuk standar hukum yang operasional sebagaimana dikehendaki dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Analisis normatif menunjukkan bahwa kelemahan utama bukan terletak pada pengakuan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi, melainkan pada belum diaturnya kewajiban pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan setiap masukan secara rasional, memberikan penjelasan atas keputusan yang diambil, serta mempertanggungjawabkan proses legislasi secara terbuka. Akibatnya, implementasi *meaningful participation* masih cenderung bersifat prosedural dan belum sepenuhnya mewujudkan prinsip *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* sebagai satu kesatuan hak konstitusional dalam pembentukan undang-undang. Dalam perspektif demokrasi deliberatif Habermas, kondisi tersebut menunjukkan bahwa legitimasi pembentukan undang-undang tidak cukup dibangun melalui pemenuhan prosedur formal, tetapi juga ditentukan oleh kualitas deliberasi publik yang berlangsung selama proses legislasi.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan rekonstruksi model *meaningful participation* yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai mekanisme konstitusional yang menghubungkan hak masyarakat dengan kewajiban deliberatif pembentuk undang-undang. Rekonstruksi tersebut diwujudkan melalui penguatan norma Pasal 96, pembentukan instrumen *Legislative Consideration*

Matrix dan *Reasoned Legislative Response*, serta model implementasi yang mengintegrasikan dimensi normatif, kelembagaan, prosedural, dan teknologi dalam satu sistem yang saling mendukung. Kontribusi ilmiah penelitian ini terletak pada pengembangan model normatif yang tidak hanya menjelaskan konsep *meaningful participation*, tetapi juga menawarkan mekanisme operasional untuk mengimplementasikannya dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia. Meskipun demikian, penelitian ini masih terbatas pada pendekatan yuridis normatif sehingga penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris untuk menguji efektivitas model yang ditawarkan dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyani, Ni Ketut Sari, Made Sugi Hartono, Ni Putu Ega Parwati, and Sergio Salles. "The Constitutional Law in Contemporary Times: Comparison of India and Indonesia." *Jurnal Suara Hukum* 6, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.26740/jsh.v6n2.p385-412>.
- Altavilla, Cristian. "Subnational Constitutional Law In American Federations. A Comparative Study of Argentina, Brazil, Mexico, Venezuela, USA and Canada." *Estudios Constitucionales* 22, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.4067/s0718-52002024000100267>.
- Atias, Osnat, Yael Kali, Ayelet Shavit, and Ayelet Baram-Tsabari. "Meaningful Participation of Schools in Scientific Research through Contributory Citizen Science Projects." *Science Education* 107, no. 5 (2023). <https://doi.org/10.1002/sce.21800>.
- Drake, Anna. "Deliberative Democracy and Systemic Racism." *Canadian Journal of Political Science* 56, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.1017/S0008423922000919>.
- Dwiono, Sugeng, A. Kumedi Ja'far, and Slamet Haryadi. "An Analysis on the Omnibus Law and Its Challenges in Indonesia: The Perspectives of the Constitutional and the Islamic Law." *Samarah* 8, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i2.22720>.
- Galvis, Álvaro H., and Diógenes Carvajal. "Learning from Success Stories When Using ELearning and BLearning Modalities in Higher Education: A Meta-Analysis and Lessons towards Digital Educational Transformation." *International Journal of Educational Technology in Higher Education* 19, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.1186/s41239-022-00325-x>.
- Gilbert, Dirk Ulrich, Andreas Rasche, Maximilian J. L. Schormair, and Abraham Singer. "Guest Editors' Introduction: The Challenges and Prospects of Deliberative Democracy for Corporate Sustainability and Responsibility." In *Business Ethics Quarterly*, vol. 33, no. 1. Preprint, 2023. <https://doi.org/10.1017/beq.2022.35>.
- Haim-Litevsky, Dorit, Reut Komemi, and Lena Lipskaya-Velikovsky. "Sense of Belonging, Meaningful Daily Life Participation, and Well-Being: Integrated Investigation." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 20, no. 5 (2023). <https://doi.org/10.3390/ijerph20054121>.
- Hofer, Katrin, and David Kaufmann. "Actors, Arenas and Aims: A Conceptual Framework for Public Participation." *Planning Theory* 22, no. 4 (2023). <https://doi.org/10.1177/14730952221139587>.
- Knudsen, Mikkel, Toni Ahlqvist, and Amos Taylor. "Defining 'Future Generations': Epistemic Considerations on Conceptualizing a Future-Oriented Domain in Policy and Law-Making." *Journal of Futures Studies* 28, no. 2 (2023). [https://doi.org/10.6531/JFS.202312_28\(2\).0001](https://doi.org/10.6531/JFS.202312_28(2).0001).
- Lesch, Max, and Nina Reiners. "Informal Human Rights Law-Making: How Treaty Bodies Use 'General Comments' to Develop International Law." *Global Constitutionalism* 12, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.1017/S2045381723000023>.
- Małolepszy, Maciej, and Michał Głuchowski. "Judicial Law-Making in the Criminal Decisions of the Polish Supreme Court and the German Federal Court of Justice: A Comparative View." *International Journal for the Semiotics of Law* 36, no. 3 (2023). <https://doi.org/10.1007/s11196-023-09969-y>.

- Mamrot, Szymon. "Application of Business Process Modelling and Reengineering to Law Making Process in Poland." *EJournal of EDemocracy and Open Government* 15, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.29379/jedem.v15i1.736>.
- Mena-Guacas, Andrés F., Luis López-Catalán, César Bernal-Bravo, and Cristóbal Ballesteros-Regaña. "Educational Transformation Through Emerging Technologies: Critical Review of Scientific Impact on Learning." *Education Sciences* 15, no. 3 (2025). <https://doi.org/10.3390/educsci15030368>.
- Nur Rohanawati, Ayunita, and Yustika Ardhany. "The Principle of Meaningful Participation in the Formation of the Maternity Leave Policies in Indonesia." *KnE Social Sciences*, ahead of print, 2023. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i9.13367>.
- Nur Rohanawati, Ayunita, and Yustika Ardhany. "The Principle of Meaningful Participation in the Formation of the Maternity Leave Policies in Indonesia." *KnE Social Sciences*, ahead of print, 2023. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i9.13367>.
- Nurul Fajri, M. "The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.31078/jk2017>.
- Nurul Fajri, M. "The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.31078/jk2017>.
- Pakpahan, Caroline Gabriela, Muhammad Fawwaz Farhan Farabi, and Rianjani Rindu Rachmania. "Quo Vadis: Konsep Meaningful Participation Sebagai Implikasi Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/202 Dalam Menunjang Hak Konstitusional." *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-i* 10, no. 4 (2023). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v10i3.32560>.
- Pradhani, Sartika Intaning. "Adat Law-Making Process." *International Journal on Minority and Group Rights* 164, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.1163/15718115-bja10128>.
- Primpas, Ioannis. "Observing Law-Making Patterns in Times of Crisis." *Theory and Practice of Legislation* 11, no. 3 (2023). <https://doi.org/10.1080/20508840.2023.2225926>.
- Rusmini, and Evi Oktarina. "Mapping Constitutional Law Studies Through Bibliometrics (2005–2024): Challenges and Opportunities." *Nurani* 24, no. 2 (2024). <https://doi.org/10.19109/nurani.v24i2.25185>.
- Soodtoetong, Nantinee, and Montean Rattanasiriwongwut. "Educational Transformation with Virtual Classroom: Integrated between TTF and Social Motivation." *TEM Journal* 11, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.18421/TEM111-56>.
- Strielkowski, Wadim, Veronika Grebennikova, Alexander Lisovskiy, Guzalbegim Rakhimova, and Tatiana Vasileva. "AI-Driven Adaptive Learning for Sustainable Educational Transformation." In *Sustainable Development*, vol. 33. no. 2. Preprint, 2025. <https://doi.org/10.1002/sd.3221>.
- Su, Huishui, Yu Lu, Oleksii Lyulyov, and Tetyana Pimonenko. "Good Governance within Public Participation and National Audit for Reducing Corruption." *Sustainability (Switzerland)* 15, no. 9 (2023). <https://doi.org/10.3390/su15097030>.
- Tanasoca, Ana. "Informal Networked Deliberation: How Mass Deliberative Democracy Really Works." *Analyse Und Kritik* 45, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.1515/auk-2023-2003>.
- Thoyib, Muhammad Edy, Agwin Degaf, Anton Abdul Fatah, and Miftahul Huda. "Religious Tolerance among Indonesian Islamic University Students: The Pesantren Connection." *Journal of Al-Tamaddun* 19, no. 2 (2024).

- <https://doi.org/10.22452/JAT.vol19no2.16>.
- Wang, Chuanliang. "The Significance of the Concept of a Maritime Community with a Shared Future in the International Law-Making Process: Taking the BBNJ Agreement as an Example." *Marine Policy* 149 (2023).
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105509>.
- Wang, Sen. "International Law-Making Process of Combating Plastic Pollution: Status Quo, Debates and Prospects." *Marine Policy* 147 (2023).
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105376>.
- Wardana, Dodi Jaya, Sukardi, and Radian Salman. "Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia." *Jurnal Media Hukum* 30, no. 1 (2023).
<https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>.
- Wardana, Dodi Jaya, Sukardi, and Radian Salman. "Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia." *Jurnal Media Hukum* 30, no. 1 (2023).
<https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>.
- Wiarda, Martijn, Vladimir C. M. Sobota, Matthijs J. Janssen, Geerten van de Kaa, Emad Yaghmaei, and Neelke Doorn. "Public Participation in Mission-Oriented Innovation Projects." *Technological Forecasting and Social Change* 191 (2023).
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122538>.
- Yeh, Ya Chin, Daniel Park, Shang Yu Yang, and Chang Chih Kuo. "Developing and Validating the Taiwan Version of the Meaningful Activity Participation Assessment (T-MAPA) with Rasch Analysis." *BMC Geriatrics* 23, no. 1 (2023).
<https://doi.org/10.1186/s12877-023-03839-9>.
- Zbiral, Robert, Jakub Lysek, and Jaroslav Bílek. "Perpetual Scrutiny? Mutual Control among Coalition Political Parties in the Executive and Parliamentary Phases of Law-Making." *Party Politics* 29, no. 3 (2023).
<https://doi.org/10.1177/13540688221085237>.