

Problematika Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang: Analisis Kesesuaian dengan Asas Demokrasi

Muhaammad Aldo Savero^{1*}, Dio Setiawan², Faiq Muhammad Zufar³, Muhammad Rizky Irawan⁴

¹ Hukum, Universitas Tidar

^{1*}aldosavero96@gmail.com, ²dhyo.setiawan239@gmail.com, ³faiqmuzfr03@gmail.com, ⁴muhammadrizkyirawan777@gmail.com

Abstrak

Partisipasi publik merupakan prasyarat utama dalam pembentukan undang-undang di negara demokrasi dan telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 serta Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai meaningful participation. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif untuk menganalisis problematika implementasi partisipasi publik dan kesesuaiannya dengan asas demokrasi substantif di Indonesia. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa pelaksanaan partisipasi publik saat ini masih bersifat prosedural dan simbolis semata, di mana akses terhadap draf RUU sering kali terbatas dan masukan masyarakat jarang diakomodasi secara nyata dalam substansi akhir regulasi. Kondisi ini menciptakan *democratic deficit*, yaitu kesenjangan antara norma demokrasi dengan praktik legislasi yang tertutup dan minim akuntabilitas, karena pembuat undang-undang jarang memberikan penjelasan terkait penerimaan atau penolakan aspirasi publik. Oleh karena itu, diperlukan reformasi mekanisme legislasi melalui digitalisasi, transparansi penuh sejak tahap perencanaan, dan mekanisme umpan balik yang jelas agar undang-undang memiliki legitimasi sosial yang kuat.

Kata Kunci: Partisipasi Publik, Pembentukan Undang-Undang, Demokrasi Substantif, *Meaningful Participation*, *Democratic Deficit*.

PENDAHULUAN

Proses pembuatan Undang-Undang dalam negara modern berkembang menjadi proses politik-hukum yang tidak lagi dapat dijalankan secara tertutup, melainkan menuntut keterlibatan publik sebagai prasyarat utama terwujudnya demokrasi. Demokrasi memberikan hak yang sama kepada semua rakyat dalam berpendapat, berpolitik, di hadapan hukum dan beberapa hak lainnya (Selian & Melina, 2018). Dalam kerangka pemerintahan pada masa kini, partisipasi bukan sekadar simbol, tetapi menjadi indikator kualitas tata kelola negara karena menunjukkan sejauh mana kebijakan yang dilahirkan mencerminkan kebutuhan masyarakat. Negara yang membuka ruang konsultasi, dialog, dan pengawasan publik dalam penyusunan kebijakan terbukti memiliki tingkat kepercayaan publik lebih tinggi serta efektivitas regulasi yang lebih baik. Oleh sebab itu, model legislasi modern diarahkan pada proses yang transparan, inklusif, dan deliberatif.

Dalam Hukum Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mewajibkan pelibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang, hal ini membuka kesempatan masyarakat dalam memberikan saran dalam pembentukan regulasi, Putusan Mahkamah Konstitusi misalnya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mempertegas konsep Meaningful Participation yaitu hak warga untuk didengar, masukannya dipertimbangkan, dan mendapat penjelasan dari pembuat undang-undang sebagai standar konstitusional dalam legislasi (Prastyo, 2022). Namun pada praktiknya, hal tersebut bertenangan dan mendapat kritikan, dikarenakan partisipasi masyarakat hanya bersifat simbolis, keterbatasan informasi dan forum konsultasi bersifat tertutup, yang mengakibatkan minimnya aspirasi masyarakat yang mempengaruhi substansi akhir regulasi.

Implementasi partisipasi publik dalam proses penyusunan RUU di Indonesia masih jauh dari ideal. Dalam praktiknya, partisipasi sering kali bersifat prosedural, di mana draft RUU hanya dipublikasikan secara terbatas, konsultasi dilakukan dalam waktu singkat, dan masukan publik sering kali tidak diakomodasi dalam versi final RUU. Akibatnya, partisipasi publik lebih bersifat simbolik sebagai bentuk memenuhi formalisme hukum, bukan untuk mencapai deliberasi yang bermakna (Damanik dkk., 2025). Kondisi ini memunculkan *democratic deficit*, yaitu ketidaksesuaian antara norma demokrasi substantif dengan praktik nyata dalam proses legislasi. Legitimasi undang-undang menjadi dipertanyakan di kalangan masyarakat sipil, yang merasa bahwa suara mereka tidak didengar atau hanya dipenuhi secara prosedural tanpa makna.

RUMUSAN MASALAH

1. Apa problematika nyata dalam implementasi partisipasi publik saat penyusunan undang-undang di Indonesia?
2. Apakah kualitas partisipasi publik tersebut telah memenuhi asas demokrasi khususnya demokrasi substantif yang menekankan keterbukaan, akuntabilitas, dan partisipasi bermakna?

METODE

Metode penelitian yang digunakan pada penulisan kali ini yaitu yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menelaah ketentuan dalam UU 12/2011 jo. UU 13/2022.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang di Indonesia masih menghadapi banyak masalah. Meski secara hukum masyarakat diberi kesempatan untuk terlibat, dalam prakteknya banyak undang-undang dibuat secara tertutup dan tidak melibatkan masyarakat secara cukup. Studi yang berjudul "Krisis Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional dan Pengabaian Aspirasi Rakyat" menunjukkan bahwa proses pembuatan undang-undang masih terlalu tertutup dan tidak melibatkan masyarakat. Hal ini menyebabkan legitimasi sosial dan partisipatif dari undang-undang tersebut menjadi tersisih (Damanik dkk., 2025). Dalam kasus pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (IKN), juga ditemukan bahwa masyarakat, termasuk masyarakat adat yang bisa terkena dampaknya, tidak cukup terlibat dalam penyusunan rancangan undang-undang (Aprilliani dkk., 2024).

Lebih lanjut, bentuk partisipasi publik yang ada sering kali hanya bersifat simbolis atau formal tanpa memberikan ruang nyata bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memengaruhi isi undang-undang. Dalam penelitian berjudul *"The Making of Law: Non-Participatory and Its Impact on Democracy"*, disebutkan bahwa proses penyusunan undang-undang, termasuk omnibus law seperti UU Cipta Kerja, "cenderung mengalami penyimpangan karena tidak melibatkan partisipasi publik dan tidak terbuka", yang akhirnya berujung pada "pembuatan undang-undang yang tidak demokratis" dengan legitimasi hukum yang lemah (Wardana, 2023). Hal serupa juga dijelaskan dalam penelitian *"Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia"*, yang menekankan bahwa partisipasi publik adalah bagian penting untuk kualitas perundang-undangan dan penerapan hukum secara adil, namun dalam praktiknya partisipasi ini sering diabaikan atau dikurangi (Wardana dkk., 2023).

Selain itu, ada masalah lain yaitu akses masyarakat umum untuk terlibat cenderung hanya terbatas pada kelompok tertentu, seperti mereka yang memiliki jaringan, sumber daya, atau berada di lingkaran elite politik. Penelitian dalam konteks pembuatan peraturan daerah menunjukkan bahwa prinsip demokrasi dalam legislasi lokal sulit tercapai jika partisipasi hanya bersifat konsultatif dan pasif, tanpa jaminan bahwa semua lapisan masyarakat diwakili (Apriliastuti, 2025). Hal ini menyebabkan proses legislasi yang eksklusif, di mana kelompok-kelompok yang kurang berpengaruh, masyarakat di daerah terpencil, atau komunitas dengan akses dan kemampuan terbatas, diabaikan dalam pembuatan aturan hukum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara eksplisit menetapkan asas keterbukaan sebagai landasan proses legislasi, prinsip keterbukaan ini mensyaratkan bahwa seluruh tahapan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, hingga pengesahan harus dilakukan secara transparan dan dapat diakses oleh publik. Namun, pelaksanaan asas ini menunjukkan bahwa akses terhadap draf RUU, naskah akademik, atau dokumen pendukung sering kali terbatas dokumen-dokumen tersebut tidak tersedia pada tahap awal perencanaan atau pembahasan, sehingga masyarakat tidak punya kesempatan mempelajari, memberi masukan secara substantif, atau mengawasi proses sejak awal. Akibatnya, keterbukaan sebagai asas formal kerap gagal diwujudkan secara substantif dalam praktik legislatif.

Prinsip akuntabilitas mensyaratkan bahwa DPR atau Pemerintah tidak hanya mendengarkan aspirasi publik, tetapi juga wajib memberikan penjelasan bagaimana masukan-masukan tersebut direspons apakah diakomodasi, ditolak, atau ditolak dengan alasan serta menunjukkan bagaimana pendapat publik mempengaruhi substansi undang-undang. Namun penelitian empiris menunjukkan bahwa mekanisme tersebut masih lemah di Indonesia. Misalnya dalam studi berjudul *"Legitimacy of Public Participation in the Establishment of Law in Indonesia"* ditemukan bahwa meskipun hak partisipasi publik dijamin secara normatif, model pelaksanaannya cenderung simbolis dan kerap gagal menghasilkan pertanggungjawaban nyata: DPR tidak secara konsisten merespons masukan publik, sehingga legitimasi sosial terhadap hukum yang dihasilkan dipertanyakan (Fajri, 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa akuntabilitas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yakni kewajiban penjelasan DPR/Pemerintah terhadap masukan publik belum dijalankan secara memadai dalam banyak proses penyusunan undang-undang di Indonesia dan kondisi ini juga memberikan gambaran bahwa tidak adanya prinsip partisipasi bermakna, dimana seharusnya masyarakat yang menjadi partisipan dalam proses pembuatan regulasi dapat memberikan saran dan mendapatkan keterbukaan terhadap akses forum namun hasilnya nihil.

KESIMPULAN

Partisipasi publik merupakan elemen fundamental dalam pembentukan undang-undang yang demokratis, karena menjamin bahwa kebijakan yang dihasilkan mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara normatif, Indonesia telah memiliki landasan hukum yang kuat melalui UU 12/2011 jo. UU 13/2022 serta penegasan Mahkamah Konstitusi mengenai *meaningful participation* sebagai standar konstitusional. Namun, penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi partisipasi publik masih jauh dari prinsip demokrasi substantif yang menuntut keterbukaan, akuntabilitas, inklusivitas, dan responsivitas.

Dalam praktiknya, proses legislasi masih menghadapi berbagai problematika fundamental, seperti keterbatasan akses terhadap informasi, minimnya publikasi draf RUU sejak tahap awal, waktu konsultasi yang singkat, serta forum partisipasi yang bersifat elitis dan tidak inklusif. Bentuk pelibatan publik yang dilakukan sering kali sebatas memenuhi syarat prosedural, tanpa memberikan ruang deliberasi yang memungkinkan masyarakat memengaruhi substansi undang-undang. Kondisi ini menciptakan *democratic deficit*, yakni kesenjangan antara norma hukum yang menjamin partisipasi dan praktik legislasi yang cenderung tertutup.

Penelitian juga menunjukkan bahwa prinsip akuntabilitas belum berjalan optimal. DPR maupun Pemerintah jarang memberikan penjelasan terhadap masukan masyarakat, apakah diakomodasi atau ditolak dengan alasan yang memadai, sehingga

partisipasi publik kehilangan makna substantifnya. Dampaknya, banyak kebijakan lahir tanpa legitimasi sosial yang kuat, menimbulkan resistensi publik, dan meningkatkan potensi sengketa konstitusional melalui *judicial review*.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang di Indonesia belum sesuai dengan asas demokrasi, khususnya demokrasi substantif yang menuntut keterbukaan proses, akuntabilitas institusi, akses setara bagi seluruh kelompok masyarakat, serta penghormatan terhadap aspirasi publik. Reformasi mekanisme legislasi menjadi kebutuhan mendesak agar pembentukan undang-undang benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat dan memiliki legitimasi demokratis yang kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriliastuti, D. (2025). Asas Demokratis dalam Legislasi Daerah: Analisis Yuridis Atas Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(1).
- Aprilliani, E. D., Prameswari, P. Z., & Wibowo, A. (2024). Transparansi Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara. *Jurnal Analisis Hukum*, 7(2), 200–208. <https://doi.org/10.38043/jah.v7i2.5205>
- Damanik, E. R., Farina, T., & Nugraha, S. (2025). Krisis Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Problematika Hak Konstitusional dan Pengabaian Aspirasi Rakyat. *Journal Of Social Science Research*, 5(2), 2518–2540.
- Fajri, M. N. (2023). Legitimacy Of Public Participation In The Establishment Of Law In Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 20(1), 123–143. <https://doi.org/10.31078/jk2017>
- Prastyo, A. (2022). LIMITATION OF MEANINGFUL PARTICIPATION REQUIREMENTS IN THE INDONESIAN LAW-MAKING PROCESS. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 11(3), 405. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.3.2022.405-436>
- Selian, D. L., & Melina, C. (2018). KEBEBASAN BEREKSPRESI DI ERA DEMOKRASI: CATATAN PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA. *Lex Scientia Law Review*, 2(2), 189–198. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v2i2.27589>
- Wardana, D. J. (2023). The Making of Law Non-Participatory and Its Impact on Democracy. *Justitia Jurnal Hukum*, 7(1). <https://doi.org/10.30651/justitia.v7i1.17565>
- Wardana, D. J., Sukardi, S., & Salman, R. (2023). Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 30(1), 66–77. <https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>