

## PEMENUHAN HAK MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG OLEH DPR PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

*Fulfillment of Public Rights in the Law-Making Process by the House of Representatives Following Constitutional Court Decision Number 91/Puu-Xviii/2020*

Oksya Wina Azzahrah<sup>1\*</sup>

Heni Ananta Sari<sup>2</sup>

Hafidza Zia<sup>3</sup>

<sup>\*1,2,3</sup> Universitas Bengkulu,  
Kota Bengkulu, Bengkulu,  
Indonesia

\*email: [oksyawina@gmail.com](mailto:oksyawina@gmail.com)

Lisensi:CC-BY 

### Abstrak

Pembentukan undang-undang dalam negara demokrasi konstitusional tidak hanya berkaitan dengan kewenangan lembaga legislatif dalam menghasilkan norma hukum, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan hak masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan hukum. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memperoleh mandat rakyat memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa proses legislasi berjalan secara terbuka, transparan, dan memberikan ruang partisipasi publik yang memadai. Permasalahan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi perhatian penting setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menegaskan pentingnya pemenuhan prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang yang demokratis dan konstitusional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang oleh DPR serta menganalisis implementasi pemenuhan hak masyarakat setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah mengubah paradigma partisipasi masyarakat dari sekadar formalitas prosedural menjadi kewajiban konstitusional yang harus dipenuhi oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, pelaksanaan partisipasi masyarakat masih menghadapi tantangan, terutama dalam memastikan bahwa aspirasi masyarakat benar-benar dipertimbangkan dan diberikan penjelasan oleh DPR dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang.

### Kata Kunci:

Hak Masyarakat  
Pembentukan Undang-Undang  
DPR  
Mahkamah Konstitusi  
*Meaningful Participation*.

### Keywords:

Public Rights  
Law Formation  
House of Representatives  
Constitutional Court  
*Meaningful Participation*.

### Abstract

The formation of laws in a constitutional democratic state is not only related to the authority of legislative institutions in producing legal norms, but also concerns the fulfillment of citizens' rights to participate in the law-making process. The House of Representatives (Dewan Perwakilan Rakyat/DPR), as an institution that receives a mandate from the people, has an obligation to ensure that the legislative process is conducted openly, transparently, and provides adequate opportunities for public participation. The issue of public participation in the formation of laws has become an important concern following the issuance of Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 concerning the formal review of Law Number 11 of 2020 on Job Creation. In this decision, the Constitutional Court emphasized the importance of fulfilling the principle of meaningful participation as an essential element of a democratic and constitutional law-making process. This study aims to analyze the position of citizens' rights in the formation of laws by the DPR and to examine the implementation of the fulfillment of public rights after the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This research employs a normative legal research method using statutory, case, and conceptual approaches. The results indicate that Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 has shifted the paradigm of public participation from merely a procedural formality into a constitutional obligation that must be fulfilled by law-making institutions. Nevertheless, the implementation of public participation still faces challenges, particularly in ensuring that public aspirations are genuinely considered and that the DPR provides explanations regarding the follow-up actions taken during each stage of the legislative process.

## PENDAHULUAN

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu fungsi utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa DPR memiliki posisi strategis dalam menentukan arah kebijakan hukum nasional melalui proses legislasi. Namun, kewenangan pembentukan undang-undang tidak dapat dipahami hanya sebagai kewenangan institusional yang dimiliki oleh lembaga negara, melainkan juga sebagai pelaksanaan mandat kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> Oleh karena itu, setiap proses pembentukan undang-undang harus mencerminkan prinsip demokrasi konstitusional yang menempatkan masyarakat sebagai bagian penting dalam proses pembentukan hukum. Dalam konteks negara hukum demokratis, hukum tidak hanya harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang, tetapi juga harus melalui proses yang menjamin keterbukaan, akuntabilitas, dan keterlibatan masyarakat yang terdampak oleh keberadaan suatu peraturan.<sup>2</sup>

Hubungan antara DPR dan masyarakat dalam pembentukan undang-undang memiliki karakteristik khusus karena DPR memperoleh kewenangan legislasi melalui mekanisme demokrasi perwakilan. Masyarakat memberikan mandat melalui pemilihan umum agar anggota DPR dapat menjalankan fungsi representasi, termasuk dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Namun, pemberian mandat tersebut tidak berarti menghilangkan hak masyarakat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam proses legislasi. Mahkamah Konstitusi dalam beberapa pertimbangannya menegaskan bahwa kedaulatan rakyat tidak sepenuhnya berpindah kepada wakil rakyat setelah pemilihan umum, karena rakyat tetap memiliki kepentingan untuk mengawasi pelaksanaan mandat tersebut. Dengan demikian, proses pembentukan undang-undang harus tetap membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pandangan, memberikan masukan, serta memperoleh informasi mengenai perkembangan pembahasan suatu rancangan undang-undang.<sup>3</sup>

Permasalahan mengenai pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi perhatian publik ketika proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dilakukan melalui metode omnibus law. Undang-undang tersebut dibentuk dengan tujuan melakukan penyederhanaan regulasi dan meningkatkan kemudahan berusaha, tetapi dalam proses pembentukannya mendapatkan berbagai kritik karena dianggap belum memberikan ruang partisipasi publik yang optimal. Permasalahan tersebut kemudian menjadi objek pengujian formil di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Perkara tersebut merupakan pengujian terhadap proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi tidak hanya menilai substansi undang-undang, tetapi juga menilai apakah prosedur pembentukan undang-undang telah memenuhi prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjadi titik penting dalam perkembangan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia karena memperluas pemahaman mengenai partisipasi masyarakat. Sebelum adanya putusan tersebut, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sering kali

---

<sup>1</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, "Public Participation in Law-Making Process: A Comparative Perspective of 5 (Five) Democratic Countries: Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Perspektif Perbandingan 5 (Lima) Negara Demokratis", *Jurnal Konstitusi*, 2024, hlm. 203–225.

<sup>2</sup> Nasution, A. I., & Sapii, R. B. S. (2022). Aktualisasi Konsep Meaningful Participation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 9(2), 202–220

<sup>3</sup> Mochtar, Z. A., Arizona, Y., Rahman, F., Mubdi, U., Ruhpinesthi, G. E., & Wafi, M. A., "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation", *Jurnal Media Hukum*, 2024, hlm. 351–370.

dipandang sebagai pemenuhan aspek administratif semata, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat tanpa adanya jaminan bahwa pendapat tersebut benar-benar dipertimbangkan oleh pembentuk undang-undang<sup>4</sup>. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memperkenalkan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) yang menempatkan masyarakat bukan hanya sebagai objek pembentukan hukum, tetapi sebagai subjek yang memiliki hak dalam proses legislasi. Konsep tersebut kemudian berkembang menjadi standar konstitusional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.<sup>5</sup>

Konsep *meaningful participation* memiliki arti bahwa keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang harus dilakukan secara nyata dan memberikan pengaruh terhadap proses legislasi. Partisipasi masyarakat tidak cukup hanya dilakukan dengan membuka forum konsultasi atau memberikan kesempatan menyampaikan pendapat, tetapi harus memenuhi tiga unsur utama, yaitu hak masyarakat untuk didengar, hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak masyarakat untuk memperoleh penjelasan atas tindak lanjut dari pendapat yang telah diberikan. Ketiga unsur tersebut menjadi standar baru dalam melihat kualitas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya standar tersebut, DPR sebagai pembentuk undang-undang memiliki tanggung jawab lebih besar untuk membangun proses legislasi yang terbuka dan responsif terhadap aspirasi masyarakat.<sup>6</sup>

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, penguatan terhadap partisipasi masyarakat juga terlihat melalui perubahan regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma bahwa pembentukan hukum tidak hanya merupakan proses politik antara DPR dan pemerintah, tetapi juga merupakan proses demokratis yang membutuhkan keterlibatan masyarakat secara aktif. Meskipun demikian, keberadaan pengaturan normatif tersebut masih membutuhkan evaluasi terhadap pelaksanaannya, terutama dalam memastikan bahwa partisipasi masyarakat tidak berhenti pada tahap mendengar aspirasi, tetapi juga sampai pada tahap mempertimbangkan dan memberikan tanggapan terhadap aspirasi tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berfokus pada dua permasalahan utama. Pertama, bagaimana kedudukan hak masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang oleh DPR sebelum dan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Kedua, bagaimana implementasi pemenuhan hak masyarakat oleh DPR dalam pembentukan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Kajian terhadap kedua permasalahan tersebut penting dilakukan karena kualitas demokrasi dalam pembentukan hukum tidak hanya ditentukan oleh jumlah undang-undang yang berhasil dibentuk, tetapi juga oleh sejauh mana proses pembentukannya mampu menjamin keterlibatan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara hukum demokratis.

---

<sup>4</sup> Muttaqin, E. Z., & Hikam, S., “Konsep *Meaningful Participation* Dalam Proses Legislasi di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020”, *Amnesti: Jurnal Hukum*, 2024, hlm. 62–80.

<sup>5</sup> Andriani, H., “Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Unes Journal of Swara Justisia*, 2023, hlm. 306–318.

<sup>6</sup> Pratama, N. A., “*Meaningful Participation* Sebagai Upaya Kompromi *Idee des Recht* Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020”, *Crepido*, 2022, hlm. 137–147.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum, asas hukum, serta putusan pengadilan sebagai sumber analisis utama.<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif digunakan karena objek utama dalam penelitian ini adalah pengaturan mengenai hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang serta pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Melalui metode ini, penelitian dilakukan dengan menganalisis hubungan antara ketentuan konstitusi, peraturan perundang-undangan, serta praktik pembentukan undang-undang oleh DPR. Kajian ini tidak berorientasi pada pengumpulan data lapangan, melainkan pada analisis terhadap dokumen hukum dan konsep hukum yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi.

Pendekatan penelitian yang digunakan terdiri atas tiga pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai ketentuan yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah mengalami perubahan serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pendekatan kasus digunakan melalui analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai putusan yang memberikan perkembangan penting mengenai standar partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Putusan tersebut merupakan perkara pengujian formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini 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, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan hukum tata negara, demokrasi konstitusional, pembentukan peraturan perundang-undangan, serta konsep partisipasi masyarakat. Seluruh bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara deskriptif-analitis untuk menjelaskan kedudukan hak masyarakat dan mengevaluasi implementasi pemenuhannya dalam proses legislasi setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.<sup>8</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan Hak Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang oleh DPR Sebelum dan Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada dasarnya merupakan bentuk pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan konstitusi. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa setiap tindakan penyelenggara negara, termasuk DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, harus memiliki hubungan dengan kepentingan dan kehendak masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. DPR memang memperoleh kewenangan untuk membentuk undang-undang melalui mekanisme demokrasi perwakilan, tetapi

<sup>7</sup> Irwansyah, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020. Hlm 54

<sup>8</sup> Nurul Qamar, et al., *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*, CV. Social Politic Genius (SIGN), Makassar, 2017. Hlm 81

kewenangan tersebut tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab untuk menyerap, mempertimbangkan, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.<sup>9</sup> Oleh karena itu, keberadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang bukan sekadar mekanisme tambahan, melainkan bagian dari prinsip demokrasi yang melekat dalam proses pembentukan hukum.

Dalam perspektif negara hukum demokratis, undang-undang tidak hanya dinilai berdasarkan lembaga yang membentuknya, tetapi juga berdasarkan proses pembentukannya. Suatu undang-undang yang dibentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan tetap harus memenuhi prinsip pembentukan hukum yang demokratis agar memiliki legitimasi yang kuat. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi hukum memiliki dua aspek penting, yaitu legitimasi prosedural dan legitimasi substantif. Legitimasi prosedural berkaitan dengan kewenangan dan tata cara pembentukan undang-undang, sedangkan legitimasi substantif berkaitan dengan sejauh mana hukum tersebut mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dalam konteks tersebut, keterlibatan masyarakat menjadi salah satu indikator penting untuk memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan tidak hanya mewakili kepentingan politik lembaga pembentuk, tetapi juga mencerminkan aspirasi publik yang terdampak oleh keberlakuan hukum tersebut.<sup>10</sup>

Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebenarnya telah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, dalam praktiknya, partisipasi masyarakat masih sering dipahami secara terbatas sebagai pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat terhadap rancangan undang-undang. Mekanisme tersebut sering kali belum menjamin bahwa pendapat masyarakat benar-benar menjadi bagian dari proses pengambilan keputusan. Masyarakat diberikan ruang untuk menyampaikan aspirasi, tetapi belum terdapat standar yang jelas mengenai kewajiban pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan dan memberikan tanggapan terhadap aspirasi tersebut. Akibatnya, partisipasi publik berpotensi hanya menjadi formalitas administratif dalam proses legislasi.

Permasalahan tersebut terlihat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian menjadi objek pengujian formil di Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara tersebut, para pemohon mempermasalahkan proses pembentukan undang-undang yang dianggap tidak memenuhi prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk aspek keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjadi penting karena Mahkamah tidak hanya melihat hasil akhir berupa norma hukum yang dibentuk, tetapi juga menilai proses pembentukan undang-undang tersebut. Dalam perkara ini, pengujian formil berkaitan dengan apakah prosedur pembentukan undang-undang telah sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Konstitusi melalui putusan tersebut memperkuat pemahaman bahwa masyarakat memiliki kedudukan penting dalam proses pembentukan undang-undang. Masyarakat tidak hanya ditempatkan sebagai pihak yang akan menerima dampak dari keberlakuan suatu undang-undang, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses pembentukan hukum. Hal ini berkaitan dengan konsep demokrasi deliberatif yang menempatkan proses komunikasi antara negara dan masyarakat sebagai unsur penting dalam menghasilkan keputusan publik yang legitim. Dalam kerangka tersebut, pembentukan undang-undang harus memberikan ruang dialog antara pembentuk undang-undang

---

<sup>9</sup> Fajri, M. N., “Legitimacy of Public Participation in the Establishment of Law in Indonesia: Legitimasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, 2023, hlm. 123–143.

<sup>10</sup> Wafa, M. K., “Peran dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Siyasah Jurnal Hukum Tata Negara*, 2023, hlm. 85–100.

dengan masyarakat yang terdampak.<sup>11</sup> Dengan demikian, kualitas suatu undang-undang tidak hanya ditentukan oleh isi normanya, tetapi juga oleh kualitas proses demokratis yang melatarbelakangi pembentukannya.

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi juga memperlihatkan hubungan erat antara mandat rakyat dan kewajiban DPR sebagai lembaga perwakilan. Mahkamah menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat tidak hilang setelah rakyat memilih wakilnya dalam pemilihan umum. Rakyat tetap memiliki kepentingan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan mandat tersebut, termasuk dalam proses pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, DPR tidak hanya dituntut untuk menjalankan prosedur formal legislasi, tetapi juga harus memastikan bahwa proses tersebut berlangsung secara terbuka, jujur, dan bertanggung jawab. Pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi bagian dari kewajiban konstitusional DPR sebagai lembaga yang menjalankan mandat rakyat.

Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, kedudukan hak masyarakat mengalami penguatan secara konseptual. Partisipasi masyarakat tidak lagi dipahami hanya sebagai hak untuk menyampaikan pendapat, tetapi berkembang menjadi hak untuk memperoleh proses legislasi yang memberikan ruang partisipasi secara bermakna. Perubahan paradigma tersebut menunjukkan bahwa demokrasi dalam pembentukan undang-undang tidak berhenti pada mekanisme pemilihan umum, tetapi juga berlangsung dalam proses pengambilan keputusan setelah wakil rakyat memperoleh mandat. Dengan demikian, putusan tersebut menjadi dasar penting dalam memperkuat posisi masyarakat sebagai bagian dari proses legislasi nasional.

## **2. Implementasi Pemenuhan Hak Masyarakat oleh DPR dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 membawa perubahan penting terhadap paradigma pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya mengenai kedudukan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Sebelum adanya putusan tersebut, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang cenderung dipahami sebagai bentuk keterbukaan prosedural yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan pendapat. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui putusan tersebut menegaskan bahwa partisipasi masyarakat harus memiliki makna yang lebih substansial.<sup>12</sup> Pembentuk undang-undang tidak cukup hanya menyediakan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, tetapi juga harus memastikan bahwa aspirasi tersebut didengar, dipertimbangkan, dan mendapatkan penjelasan mengenai tindak lanjutnya. Perubahan paradigma tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip pembentukan undang-undang yang demokratis dan konstitusional.<sup>13</sup>

Konsep utama yang berkembang setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 adalah konsep meaningful participation atau partisipasi masyarakat yang bermakna. Konsep ini menempatkan masyarakat sebagai pihak yang memiliki hak aktif dalam proses pembentukan undang-undang. Partisipasi bermakna memiliki tiga unsur utama, yaitu hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk memperoleh penjelasan (*right to be explained*). Ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa hubungan antara masyarakat dan pembentuk

<sup>11</sup> Suhendarto, B. P., & Handoyo, B. H. C., "Partisipasi yang Bermakna dan Analisis Dampak Peraturan Dalam Perundang-Undangan Berdasarkan Perspektif Demokrasi Deliberatif Habermas", *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 2025, hlm. 175–194.

<sup>12</sup> Mandak, A. P. A., "Penerapan Partisipasi Masyarakat Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020", *Lex Privatum*, 2024.

<sup>13</sup> Putra, A., "Pengabaian Prinsip Partisipasi Masyarakat Dalam Undang-Undang Cipta Kerja: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020", *Jurnal Yudisial*, 2024, hlm. 81–105.

undang-undang tidak berhenti pada tahap pemberian kesempatan menyampaikan pendapat. DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang harus mampu menunjukkan bahwa masukan masyarakat menjadi bagian dari proses pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak hanya menjadi simbol keterbukaan, tetapi menjadi mekanisme pengawasan demokratis terhadap proses legislasi.<sup>14</sup>

Penguatan terhadap partisipasi masyarakat setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 kemudian diakomodasi melalui perubahan regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 memberikan pengaturan yang lebih jelas mengenai hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan tersebut menunjukkan adanya respons hukum terhadap kritik yang muncul dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja. Pembentuk undang-undang berupaya memperkuat aspek transparansi dan keterlibatan publik dengan memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis. Hal ini menjadi perkembangan penting karena sebelumnya partisipasi masyarakat belum memiliki standar yang secara tegas mengatur bagaimana aspirasi publik harus diperlakukan dalam proses legislasi.

Dalam konteks pelaksanaan oleh DPR, pemenuhan hak masyarakat dapat dilihat dari kewajiban untuk membuka akses informasi mengenai rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Keterbukaan informasi menjadi unsur penting karena masyarakat hanya dapat berpartisipasi secara efektif apabila memiliki akses terhadap substansi rancangan undang-undang, naskah akademik, serta perkembangan pembahasannya. Tanpa adanya keterbukaan informasi, partisipasi masyarakat akan sulit dilakukan secara bermakna karena masyarakat tidak memiliki dasar yang cukup untuk memberikan masukan. Oleh karena itu, DPR memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa proses pembentukan undang-undang dapat diketahui dan diikuti oleh masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap materi yang sedang dibahas. Keterbukaan tersebut menjadi indikator bahwa DPR menjalankan fungsi representasi tidak hanya melalui mekanisme kelembagaan, tetapi juga melalui hubungan langsung dengan masyarakat.<sup>15</sup>

Selain keterbukaan informasi, implementasi pemenuhan hak masyarakat juga berkaitan dengan kualitas forum partisipasi yang disediakan oleh DPR. Forum seperti rapat dengar pendapat umum, konsultasi publik, diskusi terbuka, maupun kegiatan penyerapan aspirasi harus dilaksanakan secara substantif, bukan sekadar memenuhi kewajiban administratif. Permasalahan yang sering muncul dalam praktik legislasi adalah adanya forum partisipasi yang dilakukan setelah keputusan politik utama telah terbentuk, sehingga masukan masyarakat tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap perubahan substansi rancangan undang-undang. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan utama pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 bukan lagi mengenai keberadaan aturan partisipasi masyarakat, melainkan mengenai bagaimana memastikan bahwa partisipasi tersebut benar-benar memengaruhi proses pembentukan hukum.<sup>16</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 juga memperkuat prinsip bahwa pembentukan undang-undang harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab. Dalam pertimbangannya mengenai hubungan mandat rakyat dengan lembaga perwakilan, Mahkamah menekankan bahwa anggota DPR memperoleh kewenangan melalui kepercayaan rakyat sehingga pelaksanaan fungsi legislasi harus dilakukan secara adil, jujur, dan bertanggung jawab. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa DPR memiliki kewajiban moral dan konstitusional untuk menjaga hubungan antara

---

<sup>14</sup> Candraningtyas, A. P., & Candrakirana, R., “Reformasi Prosedur Pembentukan Undang-Undang Berbasis Partisipasi Bermakna di Indonesia”, *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 2026, hlm. 12978–12984.

<sup>15</sup> Sjarif, F. A., “Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dan Bermanfaat Dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2024, hlm. 120–135.

<sup>16</sup> Sihombing, D. L., Nasution, B., Nasution, F. A., & Siregar, M., “Peran Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 2023, hlm. 11–20.

wakil dan pihak yang diwakili. Apabila proses pembentukan undang-undang dilakukan tanpa keterlibatan masyarakat yang memadai, maka terdapat risiko terjadinya jarak antara produk hukum yang dihasilkan dengan kebutuhan masyarakat yang menjadi objek pengaturan.

Meskipun telah terdapat penguatan regulasi mengenai partisipasi masyarakat, implementasi pemenuhan hak tersebut masih menghadapi beberapa hambatan. Hambatan pertama adalah masih adanya kecenderungan melihat partisipasi publik sebagai kewajiban prosedural, bukan sebagai proses demokratis yang memengaruhi substansi undang-undang.<sup>17</sup> Dalam beberapa proses legislasi, masyarakat memang diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, tetapi belum selalu memperoleh informasi mengenai apakah pendapat tersebut diterima, ditolak, atau menjadi bahan perubahan dalam rancangan undang-undang. Hambatan kedua adalah keterbatasan waktu pembahasan rancangan undang-undang yang dapat menyebabkan ruang diskusi publik menjadi terbatas. Kondisi tersebut berpotensi mengurangi kualitas partisipasi masyarakat karena proses konsultasi tidak dilakukan secara mendalam.

Hambatan lainnya berkaitan dengan belum adanya indikator yang secara jelas mengukur keberhasilan pelaksanaan *meaningful participation*. Walaupun konsep tersebut telah diperkenalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, masih diperlukan standar operasional yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu proses legislasi telah memenuhi prinsip partisipasi bermakna.<sup>18</sup> Misalnya, perlu adanya mekanisme yang menunjukkan bagaimana masukan masyarakat dicatat, dianalisis, dan dijelaskan dalam proses pembentukan undang-undang. Tanpa mekanisme tersebut, konsep partisipasi bermakna berpotensi hanya menjadi norma ideal yang sulit diukur penerapannya. Oleh karena itu, DPR perlu membangun mekanisme legislasi yang lebih transparan agar hubungan antara masyarakat dan pembentuk undang-undang dapat berjalan secara demokratis.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat dipahami bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memberikan kontribusi besar dalam memperkuat posisi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Putusan tersebut mengubah pandangan bahwa masyarakat hanya sebagai penerima akibat dari suatu undang-undang menjadi pihak yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses pembentukannya. DPR sebagai lembaga legislatif memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap tahapan pembentukan undang-undang memenuhi prinsip keterbukaan dan partisipasi bermakna. Dengan demikian, kualitas demokrasi dalam pembentukan hukum tidak hanya diukur dari keberhasilan menghasilkan undang-undang, tetapi juga dari sejauh mana proses pembentukannya mampu melibatkan masyarakat secara nyata.<sup>19</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjadi momentum penting dalam perkembangan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya terkait pemenuhan hak masyarakat dalam proses legislasi. Sebelum adanya putusan tersebut, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang cenderung dipahami sebagai pemenuhan aspek prosedural melalui pemberian kesempatan untuk menyampaikan pendapat. Namun, praktik tersebut belum sepenuhnya menjamin bahwa aspirasi masyarakat benar-benar menjadi bagian dari proses

<sup>17</sup> Muhammad Ardian Maulana Azmi & Akhmad Zaki Yamani, "Peran Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Analisis Dampak dan Manfaat)", *Interdisciplinary Explorations in Research Journal*, 2025, hlm. 326–341.

<sup>18</sup> Wardana, D. J., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat yang Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 2025, hlm. 561–578.

<sup>19</sup> Batee, L., Simamora, J., & Sinaga, B., "Urgensi Partisipasi yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan-Undang di Indonesia Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan-Undang", *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 2026, hlm. 2199–2209.

pengambilan keputusan.<sup>20</sup> Melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi memperkuat pemahaman bahwa masyarakat memiliki kedudukan penting dalam proses pembentukan undang-undang karena pembentukan hukum merupakan bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Putusan tersebut menegaskan bahwa DPR sebagai lembaga perwakilan tidak hanya memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang, tetapi juga memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa proses legislasi berjalan secara terbuka, demokratis, dan bertanggung jawab.

Pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengalami perkembangan melalui penguatan konsep *meaningful participation*. Konsep tersebut mengubah paradigma partisipasi masyarakat dari sekadar hak untuk memberikan masukan menjadi hak yang mencakup tiga aspek utama, yaitu hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk memperoleh penjelasan atas tindak lanjut dari masukan yang diberikan. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat tidak lagi ditempatkan hanya sebagai objek dari keberlakuan suatu undang-undang, tetapi sebagai subjek yang memiliki peran dalam proses pembentukan hukum. Penguatan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menunjukkan adanya upaya untuk menyesuaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan dengan prinsip demokrasi konstitusional.

## KESIMPULAN

Implementasi pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang masih menghadapi berbagai tantangan. Keberadaan aturan mengenai partisipasi masyarakat belum secara otomatis menjamin bahwa aspirasi publik akan benar-benar memengaruhi substansi rancangan undang-undang. Permasalahan utama terletak pada praktik pelaksanaan partisipasi yang masih berpotensi bersifat formalitas, yaitu masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat tetapi belum selalu memperoleh kepastian bahwa pendapat tersebut telah dipertimbangkan oleh pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, keberhasilan pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tidak hanya bergantung pada perubahan norma hukum, tetapi juga bergantung pada perubahan budaya legislasi DPR agar lebih terbuka terhadap keterlibatan masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memperkuat posisi hak masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Putusan tersebut memberikan standar baru bahwa pembentukan undang-undang harus memenuhi prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna sebagai bagian dari demokrasi konstitusional. DPR sebagai pembentuk undang-undang memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa proses legislasi tidak hanya sah secara formal, tetapi juga memiliki legitimasi demokratis melalui keterlibatan masyarakat. Pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi indikator penting dalam mewujudkan sistem hukum yang responsif, transparan, dan sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.

## REFERENSI

- Andriani, H. (2023). Partisipasi bermakna sebagai wujud asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang. *Unes Journal of Swara Justisia*, 306–318.
- Azmi, M. A. M., & Yamani, A. Z. (2025). Peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang (Analisis dampak dan manfaat). *Interdisciplinary Explorations in Research Journal*, 326–341.

---

<sup>20</sup> Laritmas, S., “Implementasi *Meaningful Participation* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi di Kabupaten Halmahera Utara”, *Jurnal Hukum Unsulbar*, 2026, hlm. 242–265.

- Batee, L., Simamora, J., & Sinaga, B. (2026). Urgensi partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 2199–2209.
- Candraningtyas, A. P., & Candrakirana, R. (2026). Reformasi prosedur pembentukan undang-undang berbasis partisipasi bermakna di Indonesia. *PESHUM: Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 12978–12984.
- Fajri, M. N. (2023). Legitimacy of public participation in the establishment of law in Indonesia: Legitimasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 123–143.
- Firdaus, F. R. (2024). Public participation in law-making process: A comparative perspective of 5 (five) democratic countries: Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang: Perspektif perbandingan 5 (lima) negara demokratis. *Jurnal Konstitusi*, 203–225.
- Irwansyah. (2020). *Penelitian hukum: Pilihan metode & praktik penulisan artikel*. Mirra Buana Media.
- Laritmas, S. (2026). Implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi di Kabupaten Halmahera Utara. *Jurnal Hukum Unsulbar*, 242–265.
- Mandak, A. P. A. (2024). Penerapan partisipasi masyarakat bermakna dalam pembentukan undang-undang pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Lex Privatum*.
- Mochtar, Z. A., Arizona, Y., Rahman, F., Mubdi, U., Ruhpinesthi, G. E., & Wafi, M. A. (2024). From meaningful to meaningless participation: The tragedy of Indonesia's omnibus law on job creation. *Jurnal Media Hukum*, 351–370.
- Muttaqin, E. Z., & Hikam, S. (2024). Konsep *meaningful participation* dalam proses legislasi di Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Amnesti: Jurnal Hukum*, 62–80.
- Nasution, A. I., & Sapii, R. B. S. (2022). Aktualisasi konsep *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(2), 202–220.
- Pratama, N. A. (2022). *Meaningful participation* sebagai upaya kompromi *Idee des Recht* pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Crepido*, 137–147.
- Putra, A. (2024). Pengabaian prinsip partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Cipta Kerja: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *Jurnal Yudisial*, 81–105.
- Qamar, N., et al. (2017). *Metode penelitian hukum (Legal research methods)*. CV Social Politic Genius (SIGn).
- Sihombing, D. L., Nasution, B., Nasution, F. A., & Siregar, M. (2023). Peran naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 11–20.
- Sjarif, F. A. (2024). Strategi mewujudkan partisipasi masyarakat yang bermakna dan bermanfaat dalam pembentukan undang-undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 120–135.
- Suhendarto, B. P., & Handoyo, B. H. C. (2025). Partisipasi yang bermakna dan analisis dampak peraturan dalam perundang-undangan berdasarkan perspektif demokrasi deliberatif Habermas. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 175–194.
- Wafa, M. K. (2023). Peran dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. *Siyasah Jurnal Hukum Tatanegara*, 85–100.
- Wardana, D. J. (2025). Model ideal partisipasi masyarakat yang responsif dalam pembentukan undang-undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 561–578.