**Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.8 (2025)**
**Tema/Edisi : Hukum Pemerintahan (Bulan Kedelapan)**
**https://jhlg.rewangrencang.com/**

# ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK YANG BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTARA NASIONAL INDONESIA

## *ANALYSIS OF MEANINGFUL PUBLIC PARTICIPATION IN THE FORMATION OF THE DRAFT LAW ON THE INDONESIAN NATIONAL ARMED FORCES*

**Muhammad Igor Tanjung dan Zuhad Aji Firmantoro**

**Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta**

Citation Structure Recommendation :

Tanjung, Muhammad Igor dan Zuhad Aji Firmantoro. *Analisis Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Pembentukan Rancangan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.8 (2025).

## ABSTRAK

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis mensyaratkan adanya partisipasi publik yang bermakna (meaningful public participation) sebagai perwujudan prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat. Namun, dalam praktik pembentukan Rancangan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI), partisipasi publik kerap dipersoalkan karena dinilai belum sepenuhnya memenuhi standar partisipasi yang inklusif, transparan, dan akuntabel. Minimnya keterlibatan masyarakat sipil, akademisi, serta kelompok terdampak secara substansial menimbulkan kekhawatiran akan lemahnya legitimasi demokratis dan potensi pengabaian prinsip supremasi sipil atas militer. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana konsep partisipasi publik yang bermakna diimplementasikan dalam proses pembentukan RUU TNI serta implikasinya terhadap kualitas legislasi dan perlindungan hak asasi manusia. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Sumber bahan hukum meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, risalah pembahasan RUU, serta putusan Mahkamah Konstitusi, dan bahan hukum sekunder berupa literatur hukum dan jurnal ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan RUU TNI cenderung bersifat formalistik dan belum memenuhi unsur keterbukaan, keterjangkauan, serta keterlibatan publik secara substantif sebagaimana dimaknai dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme partisipasi publik melalui pengaturan prosedural yang lebih tegas, keterbukaan akses informasi, serta pelibatan aktif masyarakat sipil guna menjamin pembentukan undang-undang TNI yang demokratis, konstitusional, dan berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia.

**Kata Kunci: Partisipasi Publik, Legislasi, RUU TNI, Supremasi Sipil, Negara Hukum**

***ABSTRACT***

*The formation of democratic legislation requires meaningful public participation as a manifestation of the principles of the rule of law and popular sovereignty. However, in practice, the formulation of the Draft Law on the Indonesian National Armed Forces (RUU TNI) has frequently been questioned, as public participation is considered not to have fully met the standards of inclusiveness, transparency, and accountability. The limited substantive involvement of civil society, academics, and affected groups has raised concerns regarding weak democratic legitimacy and the potential neglect of the principle of civilian supremacy over the military. This study aims to analyze the extent to which the concept of meaningful public participation has been implemented in the legislative process of the RUU TNI and its implications for legislative quality and the protection of human rights. The research method employed is normative juridical research, using statutory, conceptual, and historical approaches. The legal materials consist of primary legal sources, including laws and regulations, legislative deliberation records, and Constitutional Court decisions, as well as secondary legal materials in the form of legal literature and scholarly journals. The findings indicate that public participation in the formation of the RUU TNI tends to be formalistic and has not fulfilled the elements of openness, accessibility, and substantive public engagement as interpreted in Constitutional Court rulings. Therefore, this study recommends strengthening public participation mechanisms through clearer procedural regulations, enhanced access to information, and active involvement of civil society to ensure the enactment of a TNI law that is democratic, constitutional, and oriented toward the protection of human rights.*

***Keywords: Public Participation, Legislation, RUU TNI, Civilian Supremacy, Rule Of Law***

## A. PENDAHULUAN

Pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI) menuai kritik tajam dari berbagai kalangan karena dinilai mengandung cacat formil dalam proses legislasi, khususnya terkait absennya partisipasi publik yang bermakna. Di tengah tuntutan agar legislasi dilakukan secara transparan, inklusif, dan demokratis, pembentukan RUU ini justru menunjukkan gejala keterasingan dari partisipasi publik yang bermakna. Tidak adanya pelibatan masyarakat secara substansial menimbulkan pertanyaan serius: ”apakah RUU TNI masih sah secara hukum?” Jika proses pembentukannya melanggar prinsip-prinsip formil yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka pembatalan RUU ini bukan sekadar opsi, melainkan sebuah keniscayaan hukum. Kondisi ini membuka ruang diskusi kritis mengenai validitas formil legislasi di Indonesia, khususnya ketika menyangkut institusi strategis seperti TNI yang memiliki implikasi langsung terhadap supremasi sipil,

demokrasi, dan kehidupan berbangsa. Secara konstitusional, pembentukan regulasi sektor pertahanan yang mengabaikan representasi suara masyarakat mengindikasikan adanya diskoneksi antara kehendak pemegang kedaulatan (*popular sovereignty*) dengan kebijakan legislatif, yang berpotensi mencederai prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam negara hukum

Partisipasi publik dan partisipasi publik yang bermakna merupakan elemen esensial dalam proses legislasi demokratis. Dalam sistem hukum Indonesia, keberadaan masyarakat sebagai subjek hukum yang aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan bukan sekadar simbolisme partisipatif, tetapi juga instrumen legitimasi hukum. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mempertegas hak masyarakat untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam setiap tahapan legislasi. Makna "Partisipasi Publik Bermakna" mulai diperkenalkan sebagai konsep hukum sejak Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. MK menyatakan bahwa partisipasi publik yang bermakna adalah partisipasi yang dilakukan secara sungguh-sungguh sejak proses perencanaan, bersifat inklusif, terbuka, dan seluruh masukan wajib dipertimbangkan dalam penyusunan undang-undang Hal ini menandakan bahwa sekadar hadir dalam forum tidak cukup, yang penting adalah efektivitas masukan publik dalam memengaruhi substansi kebijakan Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Konstitusi 2020, 2020).

Putusan tersebut merupakan tonggak penting dalam penegasan makna partisipasi yang tidak sebatas keterlibatan pasif, melainkan aktif, transparan, dan dapat memengaruhi substansi kebijakan. Sejalan dengan itu, partisipasi publik memiliki kedudukan fundamental dalam sistem demokrasi modern. Dalam teori dan praktik hukum tata negara, partisipasi publik tidak hanya dipahami sebagai hak formal warga negara, tetapi juga merupakan elemen esensial yang menentukan kualitas dan legitimasi sistem demokrasi itu.

Maka, penting untuk membedakan secara tajam antara partisipasi publik biasa yang bersifat prosedural dan partisipasi bermakna yang bersifat substantif. Pembedaan ini menjadi dasar dalam menilai validitas proses legislasi, termasuk dalam kasus RUU TNI, yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sering kali dipahami secara minimalis, yakni sekadar penyampaian pendapat dalam forum dengar pendapat atau konsultasi publik formal. Model seperti ini disebut sebagai partisipasi simbolik atau seremonial, yang secara faktual tidak memberi pengaruh signifikan terhadap hasil legislasi. Dalam perspektif teoritis (Salsabila et al., 2023).

Maka dari itu pembentukan undang-undang yang tidak melibatkan masyarakat secara bermakna berpotensi cacat secara formil dan melanggar prinsip negara hukum. Secara normatif, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya melalui UU No. 13 Tahun 2022 telah membuka ruang partisipasi publik di berbagai tahapan, mulai dari penyusunan Prolegnas hingga pembahasan. Dalam paradigma negara hukum demokratis, legitimasi peraturan perundang-undangan tidak hanya diukur dari prosedur formal seperti pengesahan, tetapi juga dari seberapa jauh masyarakat diberikan ruang untuk terlibat dalam pembentukannya. Pengabaian terhadap partisipasi publik dalam proses legislasi tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga berpotensi merusak kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara. Namun demikian, dalam praktiknya, partisipasi publik sering kali mengalami degradasi makna. Artikel dalam Jurnal Hukum dan Peradilan mencatat bahwa peraturan hukum hanya mensyaratkan ada partisipasi, bukan partisipasi yang bermakna, sehingga mudah disiasati oleh pembentuk undang-undang (Prastyo, 2022).

Fenomena ini tampak jelas dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI) yang menimbulkan banyak kritik dari masyarakat sipil, hingga akademisi. Draf yang beredar menyisakan ruang problematik, mulai dari perluasan kewenangan militer dalam ranah sipil hingga minimnya proses deliberatif yang melibatkan masyarakat luas. Tidak adanya keterlibatan publik secara substansial dalam pembentukan naskah akademik maupun dalam pengharmonisasian antar lembaga menjadi indikasi kuat bahwa proses legislasi tersebut belum mencerminkan prinsip meaningful public participation sebagaimana dimaknai dalam negara demokratis konstitusional. Situasi ini menimbulkan persoalan mendasar mengenai bagaimana seharusnya prinsip partisipasi publik yang bermakna diterapkan di dalam proses legislasi,

serta apa akibat hukum apabila prinsip tersebut diabaikan. Permasalahan ini menjadi semakin relevan dalam konteks RUU TNI yang menyangkut tata hubungan sipil-militer, supremasi sipil, dan reformasi sektor pertahanan. Ketika kebijakan strategis dibentuk tanpa partisipasi publik yang efektif, maka risiko delegitimasi norma, resistensi publik, hingga pelanggaran prinsip negara hukum menjadi keniscayaan (Nurul Fajri, 2023).

Sejumlah kajian terdahulu telah membahas implementasi partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Prasetyo menyoroti keterbatasan regulasi yang hanya menekankan partisipasi prosedural tanpa jaminan substantif , Nursetiawan menekankan partisipasi bermakna sebagai manifestasi dari prinsip negara hukum demokratis, sementara Nurul Fajri menggarisbawahi bahwa legitimasi suatu undang-undang sangat bergantung pada keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukannya. Namun, sebagian besar penelitian terdahulu berfokus pada Undang-Undang Cipta Kerja sebagai studi kasus, yang memang menjadi contoh paling nyata atas pengabaian prinsip partisipasi publik bermakna (Prastyo, 2022), (Nursetiawan & Ardhanariswari, 2022), (Nurul Fajri, 2023)

Kondisi tersebut menimbulkan ruang kosong dalam penelitian hukum di Indonesia khususnya terkait pembahasan partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI), maka dari itu kebaruan dari penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap penerapan prinsip partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan RUU TNI dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini memberikan perspektif baru yang belum banyak ditelaah dalam penelitian sebelumnya, sekaligus menawarkan analisis kritis mengenai implikasi yuridis apabila proses legislasi mengabaikan prinsip partisipasi publik yang bermakna, terlebih karena menyangkut hubungan sipil-militer khususnya Pasal 47 Ayat (1) yang memberikan peluang bagi prajurit TNI aktif untuk menduduki jabatan sipil di lembaga seperti Kejaksaan Republik Indonesia, Mahkamah Agung dan tugas tugas Kepolisian tanpa perlu pensiun terlebih dahulu. Ketentuan ini berpotensi menggeser prinsip supremasi sipil dan meritokrasi, sehingga mempertegas kebutuhan untuk menganalisis apakah prinsip partisipasi publik yang bermakna

telah diperhitungkan dalam pembentukkan norma tersebut (Open Parliament, 2025). Berdasarkan uraian tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini Adalah Bagaimana Definisi Konsep dan Standar Yuridis Partisipasi Publik yang Bermakna dan Implikasi Yuridis atas Cacat Formil dalam Legislasi

## B. PEMBAHASAN

### 1. Konsep dan Standar Yuridis Partisipasi Publik yang Bermakna

Partisipasi publik yang bermakna (meaningful public participation) merupakan bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi yang tidak hanya bersifat simbolik, tetapi juga substantif dan memiliki daya pengaruh terhadap isi kebijakan. Dalam sistem demokrasi yang menjunjung tinggi prinsip kedaulatan rakyat, partisipasi publik memiliki kedudukan fundamental. Ia bukan sekadar pelengkap prosedur, melainkan bagian yang menentukan legitimasi hukum dan moral dari suatu peraturan perundang-undangan. Penguatan terhadap pentingnya partisipasi publik yang bermakna sebagai syarat formil muncul secara tegas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang harus mencakup tiga hak utama:

a. (right to be heard) hak untuk didengar;
b. (right to be considered) hak agar pendapatnya dipertimbangkan;
c. (right to be explanation) dan hak untuk mendapatkan penjelasan atas respons terhadap masukan yang telah diberikan;

Ketiga hak ini tidak dapat diabaikan karena menjadi bagian esensial dari proses legislasi yang konstitusional. Jika tidak dipenuhi, maka undang-undang yang dihasilkan dapat dinyatakan cacat secara formil (Prastyo, 2022).

Prinsip partisipasi publik yang bermakna juga telah mendapatkan pengakuan eksplisit dalam kerangka hukum positif, yaitu melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam pasal 96 hasil perubahan tersebut, disebutkan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, pembentuk undang-undang juga diwajibkan membuka akses terhadap draf RUU dan naskah akademik serta mendokumentasikan hasil masukan dari masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik. Pandangan ini sejalan dengan pendapat pakar hukum tata negara Prof. Susi Dwi Harijanti, yang menyatakan bahwa partisipasi publik yang sah bukan hanya sebatas kehadiran atau undangan semata. Menurutnya, masyarakat harus dijamin hak untuk didengar, untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan untuk menerima penjelasan secara resmi. Jika tidak, maka pembentukan undang-undang berisiko menjadi praktik abusive lawmaking, yakni pembentukan hukum yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi dan membuka ruang bagi pengujian konstitusional secara formil (Argama, 2025).

Partisipasi publik bermakna merupakan manifestasi prinsip kedaulatan rakyat dalam negara hukum demokratis. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi ini bukan hanya dimaknai sebagai pelibatan formal masyarakat, tetapi harus bersifat meaningful, yaitu melibatkan publik secara aktif, sejak awal, dan berdampak nyata terhadap substansi kebijakan yang dihasilkan. Dalam praktik sistem hukum Indonesia, standar hukum partisipasi publik tercermin dalam dua sumber utama:

a. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), dan (2) interpretasi konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam Ketentuan Normatif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada Pasal 96 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2022 menyatakan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2022).
b. Selanjutnya, ayat (4) menyebutkan bahwa pelibatan masyarakat dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Perubahan yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 2022 menegaskan perluasan ruang partisipasi, terutama pada tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh DPR maupun Presiden.

Meskipun norma ini membuka saluran partisipasi, secara tekstual undang-undang tersebut tidak menjabarkan lebih lanjut tentang kualitas atau kedalaman partisipasi yang diharapkan. Hal ini membuka celah bagi terjadinya praktik partisipasi yang bersifat simbolik (tokenism) dan tidak berdampak pada isi kebijakan, sehingga hanya memenuhi syarat administratif tanpa memenuhi makna substantif. Sebagaimana dicatat dalam artikel Jurnal Legislasi Indonesia, ketentuan partisipasi publik dalam UU 12/2011 masih bersifat prosedural, belum menyediakan indikator untuk menilai kualitas dan efektivitas pelibatan masyarakat dalam proses legislasi. Ini berarti, pembentuk undang-undang dapat memenuhi ketentuan hukum secara formal tetapi mengabaikan aspek keefektifan (Wahyuni, 2022). Penegasan Makna juga ditegaskan pada "Partisipasi Bermakna" dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 Tonggak yurisprudensi penting dalam memperluas tafsir partisipasi publik adalah Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

Melalui perkara ini, Mahkamah membatalkan Undang-Undang Cipta Kerja secara formil dengan pertimbangan utama bahwa pembentukannya tidak memenuhi prinsip partisipasi publik yang bermakna berdasarkan pertimbangannya, MK menegaskan bahwa partisipasi publik yang bermakna merupakan keharusan dalam proses pembentukan undang-undang sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Lebih lanjut, MK merumuskan empat elemen partisipasi bermakna (meaningful participation), yaitu:

a. Dilakukan sejak tahap perencanaan
b. Bersifat terbuka dan transparan
c. Inklusif terhadap seluruh elemen masyarakat
d. Seluruh masukan wajib dipertimbangkan secara substansial

Putusan ini menjadikan meaningful participation sebagai bagian dari syarat formil pembentukan undang-undang. Artinya, pelanggaran terhadap prinsip ini tidak hanya mencederai etika demokrasi, tetapi juga bisa menimbulkan cacat formil yang berdampak pada keabsahan suatu undang-undang. Dalam logika hukum tata negara, hal ini berimplikasi pada batalnya produk legislasi bukan karena substansi, tetapi karena prosedurnya bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan demikian, Putusan MK tersebut bukan hanya memperjelas standar partisipasi publik, tetapi juga memosisikannya sebagai parameter utama dalam menguji formilitas legislasi. Dimensi Substansi dalam Prinsip Partisipasi Publik Secara teoritis, meaningful public participation tidak hanya berkaitan dengan prosedur, tetapi juga menyentuh aspek substansi hukum.[1]

Partisipasi publik merupakan elemen fundamental dalam negara hukum demokratis. Dalam doktrin yang dikembangkan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie, partisipasi masyarakat tidak hanya dimaknai sebagai pelibatan secara fisik atau administratif, tetapi harus mencerminkan keterlibatan aktif, sadar, dan substantif dalam setiap tahapan proses legislasi. Menurutnya, sistem demokrasi konstitusional tidak dapat berjalan secara efektif jika rakyat tidak diposisikan sebagai subjek hukum yang ikut menentukan arah kebijakan, termasuk dalam pembentukan undang-undang (Prof. Jimly Asshiddiqie et al., 2020).

Jimly menekankan bahwa dalam prinsip negara hukum yang demokratis, pelibatan publik adalah instrumen pengawasan kekuasaan dan sarana mewujudkan legitimasi terhadap norma hukum yang diciptakan. Keterbukaan proses legislasi, pelibatan masyarakat secara menyeluruh, serta penyediaan ruang deliberasi publik merupakan indikator bahwa suatu produk hukum memiliki legitimasi sosial, politik, dan konstitusional. Dalam konteks inilah, partisipasi publik yang dilakukan secara prosedural tanpa substansi justru dapat menimbulkan pseudo legitimacy, yakni legitimasi semu yang hanya tampak formal tetapi kosong secara demokratis (Prof. Jimly Asshiddiqie et al., 2020).

Berdasarkan pendekatan tersebut, partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk sebagai berikut:

a. Partisipasi Formalistik

   Partisipasi jenis ini bersifat simbolik dan seremonial. Masyarakat hanya dilibatkan pada permukaan proses, sekadar untuk menunjukkan adanya pelibatan publik padahal substansinya nihil. Biasanya bentuk ini terjadi dalam forum dengar pendapat yang tidak terdokumentasi, atau yang pelaksanaannya hanya bertujuan memenuhi persyaratan administratif.

[1] A. Sahbani, *Dinilai Cacat Formil, MK Putuskan Status Keberlakuan UU Cipta Kerja*, https://www.hukumonline.com/berita/a/dinilai-cacat-formil--mk-putuskan-status-keberlakuan-uu-cipta-kerja-lt619f444f8e5f4/, diakses pada 27 Januari 2026.

Dalam model ini, masyarakat lebih diposisikan sebagai objek dari proses pengambilan keputusan, bukan sebagai subjek yang aspirasinya benar-benar dipertimbangkan. Contoh nyata: Pengumuman naskah akademik tanpa membuka ruang tanggapan, atau pelibatan LSM hanya sebagai formalitas dalam forum resmi tanpa tindak lanjut substansial.

b. Partisipasi Administratif

Merupakan bentuk keterlibatan yang sudah melampaui simbolik, tetapi masih bersifat prosedural. Dalam konteks ini, masyarakat diberi akses untuk memberikan masukan, tetapi ruangnya terbatas pada aspek teknis atau administratif. Partisipasi ini umumnya tidak memiliki pengaruh terhadap substansi perumusan kebijakan. Tujuan utama dari bentuk ini adalah efisiensi pelaksanaan program, bukan demokratisasi proses legislasi. Contoh nyata: Pelibatan dalam Focus Group Discussion (FGD) atau konsultasi terbatas yang hasilnya tidak mengikat dan tidak digunakan sebagai dasar perumusan norma.

c. Partisipasi Deliberatif

Ini merupakan bentuk ideal dari partisipasi publik. Dalam skema ini, masyarakat dilibatkan sejak tahap awal (perencanaan) hingga akhir (pengesahan), dengan jaminan bahwa seluruh masukan akan dipertimbangkan secara serius dan terbuka. Partisipasi deliberatif mencerminkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dan keadilan prosedural. Ia menjamin bahwa publik tidak hanya hadir, tetapi juga berdaya dalam proses pengambilan keputusan. Contoh nyata: Proses legislasi yang membuka uji publik terbuka secara daring dan luring, mencatat setiap masukan, serta menjadikannya bagian dari pertimbangan resmi naskah final RUU.

Klasifikasi partisipasi publik menurut pendekatan Jimly Asshiddiqie ini menunjukkan bahwa partisipasi yang sejati (meaningful participation) bukan sekadar formalitas atau pelibatan teknis, tetapi keterlibatan yang bersifat deliberatif dan transformatif. Maka dari itu, dalam menilai apakah pembentukan suatu peraturan telah sesuai asas partisipatif, penting untuk meninjau bukan hanya apakah publik diundang, tetapi juga bagaimana dan sejauh mana suara publik memengaruhi substansi kebijakan yang dibentuk (Jimly Asshiddiqie et al., 2020).

**2. Analisis Implementasi Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi RUU TNI**

RUU TNI), partisipasi publik menjadi isu sentral yang mengemuka. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 mewajibkan keterlibatan masyarakat secara bermakna, temuan-temuan terbaru menunjukkan bahwa proses pembahasan RUU TNI justru menunjukkan gejala eksklusivitas dan minim transparansi.

Indikator paling kuat dari kegagalan partisipasi publik dalam pembentukan RUU TNI adalah ketidaktersediaan draf resmi dalam situs DPR maupun pemerintah serta pelaksanaan pengesahan yang tertutup. Laporan investigasi Kompas menemukan bahwa hingga 24 Maret 2025, bahkan setelah pengesahan RUU TNI belum juga diunggah ke JDIH DPR, sementara naskah UU yang lain telah tersedia (Sutrisna, 2025).

Bivitri Susanti juga berpendapat bahwa proses legislasi yang demokratis menuntut adanya keterbukaan terhadap publik, terutama dalam memastikan masyarakat dapat memberi masukan substantif. Dalam kasus RUU TNI, hal ini tidak terpenuhi. Pakar hukum tata negara Bivitri Susanti juga menegaskan bahwasanya tidak pernah diberikan draf resminya. Pernyataan ini menyoroti bahwa bahkan pakar dan akademisi tidak memperoleh akses ke draf resmi melalui saluran formal DPR. Lebih lanjut, Bivitri mengatakan bahkan sehari sebelumnya DPR juga belum mengunggah draf RUU dalam website resmi DPR (Rohmah, 2025).

Temuan serupa menyebutkan bahwa meski satu hari setelah disahkan, publik masih belum dapat mengakses draf RUU tersebut di situs DPR. Ini jelas mengganggu parameter awal meaningful participation, yaitu bagian dari *early engagement* atau keterlibatan awal, dalam hal ini mengacu pada pasal 96 tentang hak Masyarakat dalam mendapatkan akses yang mudah dalam mengakses draf RUU TNI. Bivitri Susanti melanjutkan, seharusnya tidak ada alasan untuk pemerintah tidak memberikan akses draf RUU TNI kepada masyarakat (Dewi, 2025).

Violla Reininda (PSHK) yang menyoroti bahkan pertemuan konsolidasi dengan publik baru terlaksana setelah tekanan dari opini publik dan media. bahwa setiap dialog dengan masyarakat sipil dilakukan setelah desakan ulang dan hanya untuk memenuhi formalitas (Rohmah, 2025). Sikap defensif tersebut menunjukkan bahwa DPR menggunakan konsultasi publik sebagai alat legitimasi semata, bukan sebagai wadah kritis yang dapat mempengaruhi substansi. setelah itu, pertemuan antara DPR dan Koalisi Masyarakat Sipil akhirnya berlangsung walau di ruang tertutup, bahkan dijaga ketat oleh aparat, yang semakin memperkecil keterbukaan. Seperti dilaporkan Kompas, rapat dan pertemuan tersebut tidak dapat diliput oleh media dan berlangsung dengan akses terbatas (Machradin Wahyudi Ritonga, 2025).

Bila dirujuk pada empat standar meaningful participation sebagaimana dirumuskan oleh MK, evaluasinya adalah sebagai berikut

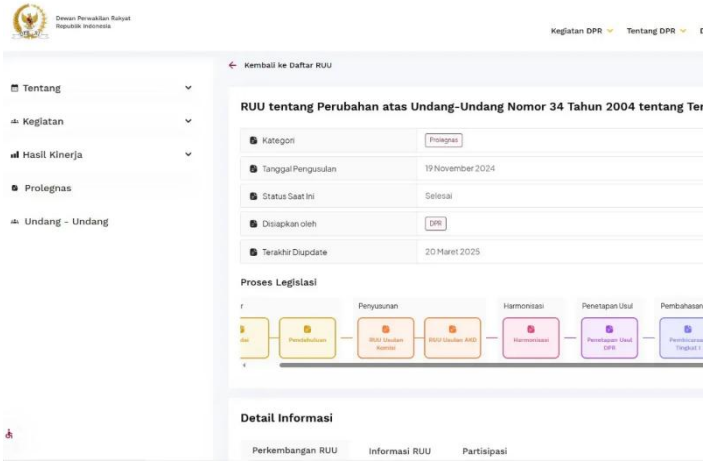
- Tahap Perencanaan Awal:




Tidak Terpenuhi — draf RUU tidak tersedia untuk publik sejak awal (Open Parliament, 2025).

- Keterbukaan

Tidak Terpenuhi — Tidak ada link atau unduhan draft di situs JDIH DPR saat pengesahan, (Yusuf Sidiq Khoiruman, n.d.)



- Inklusivitas organisasi yang : Terbatas — hanya sedikit dilibatkan, itu pun setelah desakan (Rohmah, 2025).
- Respons Substansial masukan : Tidak terlihat — tidak ada bukti publik yang diakomodasi (Muhammad Iqbal Amar, 2025).

| **Aspek** | **Status** | **Referensi Utama** |
|---|---|---|
| Tahap Perencanaan Awal | Tidak terpenuhi | Draft tidak tersedia saat perancangan awal |
| Keterbukaan | Tidak terpenuhi | Situs DPR belum upload draft saat pengesahan |
| Inklusivitas | Terbatas | Hanya sejumlah kecil LSM & pakar yang dilibatkan itupun setelah desakan publik |
| Respons Substansial Publik | Tidak terlihat | Tidak ada bukti masukan publik yang diakomodasi |

Minimnya partisipasi publik yang bermakna dalam proses revisi RUU TNI tidak hanya menimbulkan persoalan prosedural, tetapi juga berdampak langsung terhadap kekuatan hukum formil undang-undang tersebut, berdasarkan Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa "masukan masyarakat dapat dilakukan secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi." Jika pelibatan ini tidak dilakukan secara bermakna, maka proses pembentukan undang-undang berpotensi cacat formil (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2011).

Konsekuensi Hukum dalam pembentukan undang-undang tanpa melibatkan masyarakat secara bermakna (meaningful participation) bukan sekadar masalah demokrasi, tetapi juga menghilangkan hak masyarakat untuk ikut serta dalam perancangan Undang-Undang sehingga dapat mengancam legitimasi hukum UU tersebut. Dalam yurisdiksi Indonesia, hal ini menjadi penting karena menyangkut kesesuaian antara proses legislasi dan prinsip prosedural yang dijamin oleh konstitusi.

### 3. Dampak Cacat Formil

Pada konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, cacat formil merujuk pada ketidaksesuaian terhadap prosedur hukum yang ditetapkan, terutama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa kegagalan dalam memenuhi prosedur pembentukan undang-undang, termasuk tidak dilibatkannya partisipasi publik secara bermakna, merupakan bentuk nyata dari cacat formil yang dapat mengancam keberlakuan hukum suatu undang-undang (Mahkamah Konstitusi 2020, 2020).

Formilitas hukum mencerminkan tidak terpenuhinya proses legislasi yang sah secara hukum, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) dan ditegaskan pula melalui preseden Mahkamah Konstitusi (MK). Pelanggaran terhadap aspek formil ini berakibat serius, bahkan dapat menjadi dasar pengujian dan pembatalan suatu undang-undang. Salah satu contoh nyata dari implikasi yuridis cacat formil dapat dilihat dalam tersebut, di mana MK menyatakan dengan eksplisit bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, sepanjang tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan diucapkan (Nano Tresna A./Lulu A, 2021).

Maka dari itu cacat formil akibat tidakterpenuhinya prosedur termasuk di dalamnya ketiadaan partisipasi publik yang bermakna, tidak hanya berimplikasi terhadap legitimasi moral suatu regulasi melainkan berkonsekuensi menghilangkan daya ikat Undang-Undang kepada masyarakat dan bahkan dapat menimbulkan resistensi dari masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip partisipasi publik yang bermakna merupakan unsur esensial dalam pembentukan undang-undang, dan kegagalannya dapat menggugurkan kekuatan hukum dari suatu produk legislasi (Syofyan & Nazmi, 2023).

## C. PENUTUP

Temuan penelitian ini mengindikasikan bahwa pembentukan RUU TNI gagal memenuhi syarat partisipasi publik yang bermakna sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 96 UU 12/2011 dan diperkuat oleh Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Minimnya pelibatan masyarakat, absennya uji publik terbuka, serta tidak adanya dokumentasi resmi yang dapat diverifikasi menandakan cacat formil dalam proses legislasi. Tidakterpenuhinya syarat ini bukan sekadar pelanggaran administratif, melainkan pelanggaran konstitusional yang berimplikasi langsung pada legitimasi dan keberlakuan undang-undang (Mahkamah Konstitusi 2020, 2020).

Sistem hukum demokratis tidak cukup hanya sah secara formal tapi ia harus lahir dari proses yang partisipatif dan transparan agar memiliki daya ikat sosiologis. Ketika proses pembentukan undang-undang tertutup dan elitis maka produk hukumnya kehilangan legitimasi di mata publik dan membuka ruang resistensi sosial serta menciptakan potensi pembatalan melalui mekanisme uji formil di Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu ke depan negara tidak hanya dituntut untuk menyediakan ruang partisipasi publik, tetapi juga wajib memastikan bahwa partisipasi publik tersebut harus dipertimbangkan, terdokumentasi, dan memberi pengaruh nyata terhadap substansi regulasi maka dengan makin terbukanya Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian proses pembentukan hukum, partisipasi publik yang bermakna wajib dipahami bukan sebagai etika tambahan tetetapi sebagai syarat sah konstitusional yang artinya jika praktik legislasi yang menihilkan partisipasi publik yang bermakna, maka bukan saja mengingkari prosedur formal, tetapi merupakan bentuk sistematis dari delegitimasi hukum yang melemahkan kekuatan norma dan secara langsung merusak fondasi demokrasi konstitusional. Hukum yang lahir dari proses tertutup dan eksklusif tidak hanya kehilangan otoritas sosiologisnya, tetapi juga menjadi ancaman bagi keberlangsungan prinsip negara hukum itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

Jimly, Asshiddiqie. 2020. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Fishkin, J. S.. 2018. *Democracy When The People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.

Fischer, F.. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics And Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Hasan, M.. 2019. *Metodologi Penelitian Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers.

Nugroho, R. dan R. Fitri. 2020. *Partisipasi Publik dalam Penyusunan Kebijakan Publik di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

**Publikasi**

Erfan, M., M. Billah, F. S. Putri, R. Afika, I. A. Maulina, P. E. Silviana, I. Zulfa, S. N. Maulidi dan A. A. Sinaga. *Tantangan dan Peluang dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Hukum*. Journal of Health, Education, Economics, Science, and Technology (J-HEST). Vol.6. No.2 (2024).

Fajri, M. Nurul.. *The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Vol.20. No.1 (2023).

Negara, Tunggul Ansari Setia. *Normative Legal Research in Indonesia: Its Originis and Approaches*. Audito Comparative Law Journal (ACLJ). Vol.4. No.1 (2023).

Nugroho, E., R. Argama, F. Nursyamsi dan C. Satun Nikmah. *Parliamentary Monitoring In Indonesia: Limited Transparency And Unmeaningful Participation*. Melbourne Asia Review. Vol.19 (2024).

Nursetiawan, E. dan R. Ardhanariswari. *Meaningful Participation in Legislative Drafting as a Manifestation of a Democratic Rule of Law*. Jambe Law Journal. Vol.5. No.2 (2022).

Prastyo, A.. *Limitation of Meaningful Participation Requirements in the Indonesian Law-Making Process*. Jurnal Hukum Dan Peradilan. Vol.11. No.3 (2022).

Salsabila, L., K. Teovani Lodan dan E. Khairina. *Public Engagement Impact on Sustainable Waste Management in Indonesia: Examining Public Behavior*. Jurnal Administrasi Publik Public Administration Journal. Vol.13. No.2 (2023).

Syofyan, Y. dan D. Nazmi. *Juridical Analysis of the Decision of the Constitutional Court Number 91/Puu-Xviii/2020 on Law Number 11 Year 2020*. UNES Law Review. Vol.5. No.4 (2023).

Wardana, D. J., Sukardi dan R. Salman. *Public Participation in the Law-Making Process in Indonesia*. Jurnal Media Hukum. Vol.30. No.1 (2023).

Widayati. *Implementasi Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Partisipatif dan Berkeadilan*. Jurnal Hukum Unissula. Vol.36. No.2 (2020).

Yuliani, Andi. *Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia. Vol.14. No.04 (2021).

**Karya Ilmiah**

Yanti, R. F.. 2022. *Tinjauan Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentag Cipta Kerja.* Skripsi. Padangsidimpuan: UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan.

**Website**

A., Nano Tresna dan Lulu A. *MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun.* diakses dari https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816. diakses pada 15 Juni 2025.

Amar, Muhammad Iqbal. *Apa Sebenarnya yang Salah dari Pengesahan Revisi UU TNI.* diakses dari https://www.kompas.com/tren/read/2025/03/22/050100265/apa-sebenarnya-yang-salah-dari-pengesahan-revisi-uu-tni-?. diakses pada 15 Juni 2025.

Argama, R.. *Oligarchization' Blocks Meaningful Public Participation In Lawmaking*. diakses dari https://pshk.or.id/blog-id/oligarchization-blocks-meaningful-public-participation-in-lawmaking/. diakses pada 28 Juni 2025.

Dewi, S.. *Naskah Draf RUU TNI Masih Belum Ada di Situs DPR*. diakses dari https://www.idntimes.com/news/indonesia/sehari-usai-disahkan-naskah-ruu-tni-masih-belum-ada-di-situs-dpr-00-bbwlv-8kfwtb?utm. diakses pada 15 Juni 2025.

Khoiruman, Yusuf Sidiq. *Viral Draft RUU TNI Tiba-Tiba Muncul, DPR Diduga Lakukan Gaslighting dalam Proses Pengesahan, Benarkah*. diakses dari https://www.poskota.co.id/2025/03/26/viral-draft-ruu-tni-tiba-tiba-muncul-dpr-diduga-lakukan-gaslighting-dalam-proses-pengesahan-benarkah?. diakses pada 15 Juni 2025.

Open Parliament. *Revisi UU TNI.* diakses dari https://openparliament.id/2025/03/17/revisi-uu-tni/?utm_source. diakses pada 15 Juni 2025.

Ritonga, W. M. C. N. Machradin Wahyudi. *Pertemuan DPR-Koalisi Masyarakat Sipil Terkait RUU TNI Pun Dilaksanakan Tertutup*. diakses dari https://www.kompas.id/artikel/pertemuan-dpr-koalisi-masyarakat-sipil-terkait-ruu-tni-dilaksanakan-tertutup?. diakses pada 15 Juni 2025.

Rohmah, F. N. *Partisipasi Publik Nihil, Mekanisme Check and Balance Terancam*. diakses dari https://tirto.id/partisipasi-publik-nihil-mekanisme-check-and-balance-terancam-g9P4. diakses pada 12 Juni 2025.

Sahbani, A.. *Dinilai Cacat Formil, MK Putuskan Status Keberlakuan UU Cipta Kerja*. diakses dari https://www.hukumonline.com/berita/a/dinilai-cacat-formil--mk-putuskan-status-keberlakuan-uu-cipta-kerja-lt619f444f8e5f4. diakses pada 12 Juni 2025.

Sutrisna, T.. *DPR Belum Unggah UU TNI Hasil Pengesahan di Situs Resmi, Tunggu Diundangkan Pemerintah*. diakses dari https://nasional.kompas.com/read/2025/03/24/15332231/dpr-belum-unggah-uu-tni-hasil-pengesahan-di-situs-resmi-tunggu-diundangkan. diakses 15 Juni 2025.

## Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang -Undangan.
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 91/PUU-XVIII/2020.