

Pancasila Sebagai Landasan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Pancasila as the Basis for Public Participation in the Formation of Laws in Indonesia

Nurmansyah,¹ Dominikus Rato.²

Article Information

Article History

Submitted : 29/04/2025

Revised : 02/05/2025

Accepted : 15/05/2025

Keywords: Pancasila, Public Participation, Philosophy.

Kata Kunci : Pancasila, Partisipasi Publik, Filosofis.



10.35719/constitution.v4i1.130



Corresponding Author

Email:

220730101018@mail.unej.ac.id

Pages : 45-60

This is an open access article under the CC BY-SA license.



Abstract

Starting from the number of applications for judicial review that were granted by the Constitutional Court, this should be translated as a failure in the legislative process. The submission of a judicial review by the public is the result of the constitutional rights of citizens being violated and conflicting so that public participation is a way out by accommodating all the interests of the community in the formation of laws. This research resulted in two discussions, first, that Pancasila is the main foundation in drafting laws, this can be seen in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation which states that the philosophical basis for forming laws must originate from Pancasila. which is a determinant of validity, content and testing. The two four Pancasila precepts are the basis for public participation to be involved in the formation of laws that can be carried out at the stages of submission, discussion and approval by implementing meaningful participation, so that the laws formed can support the public interest.

Abstrak

Bertitik tolak pada banyaknya pengajuan judicial review yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya diterjemahkan sebagai gagalnya proses legislasi. Pengajuan judicial review oleh masyarakat merupakan akibat dari adanya hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar dan bertentangan sehingga partisipasi publik merupakan jalan keluar dengan di akomodasinya seluruh kepentingan masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Penelitian ini menghasilkan dua bahasan, pertama, bahwa Pancasila merupakan landasan utama dalam penyusunan undang-undangan, hal tersebut dapat di lihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan landasan filosofi pembentukan undang-

¹220730101018@mail.unej.ac.id, Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia.

²dominikusrato@gmail.com, Fakultas Hukum, Universitas Jember, Indonesia.

undang harus bersumber dari Pancasila yang merupakan penentu validitas, isi dan pengujiannya. Kedua sila keempat Pancasila merupakan landasan adanya partisipasi publik untuk dapat terlibat dalam pembentukan undang-undang yang dapat dilakukan pada tahap pengajuan, pembahasan dan persetujuan dengan menerapkan meaningful participation, sehingga undang-undang yang dibentuk dapat menopang kepentingan publik

Pendahuluan

Negara yang menganut prinsip demokrasi dapat terlihat dari keikutsertaan masyarakat dalam mengaktualisasikan kepentingan politiknya. Amin Rais juga mengemukakan bahwa salah satu bentuk negara dikatakan demokratis dan tidaknya adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan.¹ Sejalan dengan itu Sidney Hook juga berpendapat, bahwa dalam negara demokrasi segala keputusan pemerintah yang secara langsung atau tidak langsung harus didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.²

Catatan index demokrasi Indonesia sebagaimana yang dirilis oleh *Freedom House* menempatkan Indonesia berada di dalam klasifikasi *Partly Free* dengan perolehan skor 56 dari 100³ yang menempatkan Indonesia berada di posisi 108 dari 210 negara.⁴ Bahkan dalam penilai keterbukaan pemerintah Indonesia mendapat skor 2 dari 4, hal ini menandakan bahwa jika proses keterbukaannya rendah maka bisa di pastikan keterlibatan masyarakat juga akan rendah.

Partisipasi masyarakat tidak hanya terbatas pada saat kontestasi pemilihan umum, namun dalam setiap perumusan pembentukan undang-undang masyarakat

¹ Yudi Suparyanto, *Demokrasi Di Indonesia* (Klaten: Cempaka Putih, 2008), 11.

² Asni Dewi S Bishry, "Komunikasi Antar Budaya Demokrasi Amerika Serikat Versus Komunikasi Antar Budaya Demokrasi Indonesia," *Menara Ilmu* 13, no. 7 (2019): 10.

³ Dalam menilai index demokrasi *Freedom House* diproduksi setiap tahun oleh tim analis internal dan eksternal serta penasihat ahli dari akademisi, wadah pemikir, dan komunitas hak asasi manusia. Edisi 2024 melibatkan 128 analis, dan hampir 50 penasihat. Para analis, yang menyiapkan draf laporan dan skor, menggunakan berbagai sumber, termasuk artikel berita, analisis akademik, laporan dari organisasi nonpemerintah, individu yang berprofesional, dan penelitian di lapangan. Meskipun unsur subjektivitas tidak dapat dihindari, proses pemeringkatan menekankan konsistensi metodologis, ketelitian intelektual, dan penilaian yang seimbang dan tidak memihak sehingga dapat diterima.

⁴ *Freedom House*, "Freedom In The World 2025 The Uphill Battle To Safeguard Rights," Februari 2025, <https://freedomhouse.org/country/scores>.

juga dapat terlibat dan ikut serta dalam penyusunannya. karena Proses pembentukan undang-undang tidak hanya merumuskan teks-teks ke dalam pasal undang-undang melainkan di dalamnya perlu juga diakomodasinya kepentingan-kepentingan politik masyarakat. Sehingga partisipasi masyarakat dalam prosesnya menjadi penentu keberhasilan legislasi.

Banyaknya undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya diterjemahkan sebagai gagalnya proses legislasi di Indonesia, walaupun pendapat berbeda mengatakan bahwa pengajuan *judicial review* merupakan bagian dari partisipasi publik dalam mengaktualisasikan kepentingan politiknya.⁵ Secara konseptual memang benar, namun ketika masyarakat telah melakukan *judicial review* maka setidaknya terdapat hak konstitusional warga negara yang dirugikan, dari sini dikatakan sebagai kegagalan legislasi yang sedari awal proses pembentukannya tidak melibatkan masyarakat sehingga diberikanlah kesempatan terakhir masyarakat dalam berpartisipasi yakni dengan melakukan pengujian *judial review*.

Sejak awal berdirinya Mahkamah Konstitusi sampai dengan Juli 2023 berkaitan dengan pengujian undang-undang telah terdapat 303 permohonan pengujian yang dikabulkan.⁶ Dikabulkannya tersebut jelas terdapat muatan yang bertentangan dengan konstitusi dan lebih jauh dapat dikatakan bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Dalam catatan hasil dari evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 2019 menemukan bahwa empat dari sembilan undang-undang yang dievaluasi dinyatakan bermasalah. Kajian lain dari Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) pada 2019 juga menyimpulkan 63 dari 84 undang-undang perlu direvisi karena bertentangan dengan nilai Pancasila.⁷ Paparan data tersebut menunjukkan bahwa Aktualisasi Pancasila dalam undang-undang, khususnya dalam pembentukan, masih menjadi persoalan. Padahal, Pancasila merupakan ideologi negara "*Philosophische grondslag*" yang juga dimaknai sebagai dasar negara,⁸ di dalamnya terkandung nilai-nilai dan cita-cita bangsa

⁵ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2021), 169.

⁶ Mahkamah Konstitusi, "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang," 2023, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>.

⁷ Pusdatin, "BPIP RI Sosialisasikan Internalisasi Pancasila dalam Pembentukan Perda," <https://bpip.go.id/berita/1035/311/bpip-ri-sosialisasikan-internalisasi-pancasila-dalam-pembentukan-perda.html>, 2019.

⁸ Iriyanto Widisuseno, "Azas Filosofis Pancasila Sebagai Ideologi Dan Dasar Negara," *Humanika* 20, no. 2 (2014): 62–66.

Indonesia⁹ yang semestinya dapat menjiwai semua isi dari undang-undang yang dibentuk.

Menurut Ma'ruf Amin keterbukaan publik merupakan roh dari demokrasi yang menetapkan kewajiban transparansi dan akuntabilitas pada badan publik, sekaligus membuka saluran partisipasi masyarakat dalam setiap perumusan dan pelaksanaan program pembangunan.¹⁰ Keterbukaan untuk mendapat partisipasi merupakan prasyarat lahirnya pemerintahan yang demokratis,¹¹ prinsip keterbukaan seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sehingga penting untuk melakukan pengkajian tentang Pancasila jika dimaknai sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Begitupun dalam Sila ke-4 menyatakan *"Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Dan Perwakilan"* yang dimaknai sebagai hakikat dari demokrasi. Maka berdasarkan persoalan di atas peneliti bermaksud untuk melakukan pengkajian lebih mendalam dalam bentuk artikel dengan judul *"Pancasila Sebagai Landasan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia"*

Metode

Metode penelitian ini menggunakan penelitian normatif¹² yang mengkaji sila-ke empat Pancasila sebagai landasan dalam pelaksanaan partisipasi publik di Indonesia. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan filosofis, konseptual dan perundang-undangan.

⁹ Sugiarto, Toto R dan Dkk, *Ensiklopedi Pancasila: Tentang Etika dan Nilai Pancasila* (Hikam Pustaka, 2021), 25.

¹⁰ Shela Kusumaningtyas, "Ma'ruf Amin: Keterbukaan Informasi Publik Adalah Roh Demokrasi," 2020, <https://Cerdikindonesia.pikiran-rakyat.com/news/pr-86784668/makruf-amin-keterbukaan-informasi-publik-adalah-roh-demokrasi>.

¹¹ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang* (Depok: Nadi Pustaka, 2017), 25.

¹² I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam justifikasi Teori hukum*, 3 ed. (Jakarta: Kencana, 2019), 44.

Hasil dan Pembahasan

Pancasila Sebagai Landasan Filosofis Pembentukan Undang-Undang

Membentuk undang-undang tidak dapat dengan semerta-merta dilakukan, perlu adanya dasar rasional yang menjadi landasan mengapa undang-undang itu diperlukan. Pembentukan ini lekat dengan konsep pemikiran hukum rasional atau lebih dikenal dengan *ratio legis*. *Ratio legis* sendiri merupakan pemikiran hukum menurut akal sehat, akal budi/nalar yang merupakan alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum. Berdasarkan pengertian tersebut, dalam kaitannya sebuah undang-undang, maka harus dipahami juga bahwa *ratio legis* hampir sama dengan pengertian hakikat hukum yaitu merupakan intisari atau dasar peraturan tersebut. Sehingga dalam membentuk undang-undang harus memiliki tujuan, materi muatan yang jelas. Hal ini dikarenakan penyusunan materi muatan harus mengacu kepada kebutuhan untuk memenuhi tujuan undang-undang yang telah dirumuskan.

Sebagaimana di ungkapkan oleh Adam Dyrda “*the point is that lawyers define ratio legis as a fact about a lawgiver (respectively judicial) motivation, reason, objective reasons, or aims for the legislative product*”. Bahwa para ahli hukum mengidentifikasi *ratio legis* merupakan sebagai fakta tentang motivasi yang menjadi alasan dan tujuan pembentukan undang-undang.¹³ Untuk mengidentifikasi sebuah *ratio legis* dalam perundang-undangan dapat ditemukan pada konsideran.

Konsideran sendiri merupakan pertimbangan hukum yang melandasi terbentuknya perundang-undangan yang menjadi motivasi dan alasan latar belakang terbentuknya peraturan tersebut. Pada konsideran ini merangkum aspek filosofi, sosiologis dan yuridis yang merupakan syarat penyusunan undang-undang serta dasar utamanya.¹⁴ Bagir Manan menyatakan bahwa adanya ketiga aspek tersebut landasan filosofis (*philosophical gelding*), landasan sosiologis (*sociologische gelding*), dan landasan yuridis (*juridische gelding*) sangat penting untuk menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas.¹⁵

Penyataan serupa di sampaikan oleh Marzella Kordella “*the assumption of the legislator's rationality, which is accepted in the legal sciences, predetermines*” bahwa asumsi rasionalitas pembuat undang-undang, yang diterima dalam ilmu hukum

¹³ Adam Dyrda, *The Real Ratio Legis and Where to Find It* (Switzeland: Springer, 2018), 9.

¹⁴ Ali Marwan HSB dan Valentina Shanty, “Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Law Jurnal* 1, no. 1 (2021): 1.

¹⁵ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional* (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994), 13.

menjadi penentu. Sehingga pembentukannya harus benar-benar melandasi dari berbagai aspek rasional yang dapat diterima. Lebih lanjut Marzella menjelaskan bahwa *“the values ascribed to legislator consist of three categories: legal values (legally binding values), reference values, and values of universal character.in the perspective of a legislator's axiological system, ratio legis may be qualified as a value, and also as a legally binding value”* nilai-nilai yang melekat pada pembuat undang-undang terdiri dari tiga kategori: nilai hukum (nilai yang mengikat secara hukum), nilai referensi, dan nilai karakter universal. Dalam perspektif sistem aksiologis pembuat undang-undang, *ratio legis* dapat dikualifikasikan sebagai nilai yang mengikat.¹⁶

Selain itu *ratio legis* tersebut dapat di telaah lelah lanjut pada Naskah Akademik yang merupakan kajian kritis hasil penelitian secara ilmiah dengan pemikiran rasional dan objektif. Oleh karena itu, adanya naskah akademik penting untuk menguraikan pemikiran-pemikiran yang mendalam, sebelum akhirnya pemikiran tersebut disusun dalam sebuah naskah undang-undang Pada naskah akademik tersusun secara rinci *ratio legis* yang mendasari terbentuknya undang-undang, bahkan di indonesia sebelum merancang suatu undang-undang penyusunan naskah akademik adalah sebuah kewajiban yang harus dilaksanakan. Sehingga dalam pembentukan undang-undang berdasarkan dari kajian kritis yang rasional serta dapat dapat dipertanggungjawabkan.

Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pengertian landasan filosofis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejalan dengan ini Beberapa ahli hukum tata negara mendasari keberlakuan suatu undang-undang dengan landasan filosofisnya adalah Pancasila. Seperti Bagir Manan yang menyebutkan bahwa pandangan hidup bangsa (*rechsidee*) dalam hal ini Pancasila harus tercermin atau termanifestasi dalam undang-undang.¹⁷ hal lain disebutkan oleh Hamzah Halim dan Kemal mengatakan bahwa landasan filosofis adalah uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang harus terkandung di dalam suatu peraturan perundang-undangan dan pandangan hidup yang mengarahkan pembuat peraturan perundang-undangan. pemikiran terdalam dan

¹⁶ Marzena Kordela, *Ratio Legis is a Binding Legal Value* (Switzeland: Springer, 2018), 19.

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Inhill CO, 1992), 17.

pandangan hidup yang harus tercermin di dalam peraturan perundang-undangan adalah nilai-nilai Proklamasi dan Pancasila.¹⁸

Dengan demikian, Jika mengacu pada pendapat Nawiasky tentang hierarki norma hukum yang menjadi puncak dasar hukum adalah *Staatsfundamentalnorm*,¹⁹ maka jelaslah Pancasila sebagai sumber hukum yang kemudian sumber hukum itu menjelma peraturan perundang-undangan, dan secara yuridis penjelmaan tersebut haruslah sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila.²⁰ Inilah yang dimaksud landasan filosofis semua peraturan perundang-undangan harus bersumber dari nilai-nilai pancasila.

Implementasi Nilai Pancasila Terhadap Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi publik merupakan sebuah prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis.²¹ Jika dalam pemerintahan tidak disertai dengan partisipasi maka tidak akan terwujud sistem pemerintahan demokrasi di negaranya. Oleh karena itu, salah satu prinsip *Good Governance* adalah dengan adanya pemerintahan yang transparan dan melibatkan masyarakat dalam wujud kedaulatan rakyat.

Pada dasarnya partisipasi publik merupakan jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas serta terbuka.²² Meskipun secara formal dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah memberikan jaminan bagi warga negara terlibat dalam proses penyusunan undang-undang. Namun tetap saja *political will* legislator, merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan. Apabila legislator membuka kunci ini maka manfaat dari adanya partisipasi publik akan dirasakan oleh legislatif dan eksekutif dalam membentuk suatu undang-undang.

¹⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual* (Jakarta: Kencana, 2013), 89–92.

¹⁹ Mohamad Roky Huzaeni, "Kedudukan Hukum Pancasila dan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Keindonesiaan* 2, no. 1 (2022): 123.

²⁰ Sunoto, *Mengenal Filsafat Pancasila Pendekatan Melalui Metafisika, Logika dan Etika*, cetakan ke-12 (Yogyakarta: Hanindita, 2000), 104.

²¹ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, 25.

²² Joko Riskiyono, 41.

Sebagaimana diuraikan diatas bahwa Pancasila merupakan *staffundamentalnorm* yang juga sebagai aspek landasan filosofis yang menentukan validitas, isi dan pengujiannya. Berdasarkan hal tersebut dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki koherensi terhadap Pancasila sebagai sumber hukum. Jika dalam perundang-undangan tidak memiliki koherensi terhadap Pancasila maka akan berimplikasi terhadap pembatalan apabila bertentangan.

Kemudian hal lain dalam pengaktualisasian nilai Pancasila terhadap pembentukan undang-undang terdapat pada partisipasi publik. Dalam sila keempat Pancasila yang menyebutkan “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Sila ini menjelaskan bahwa manusia Indonesia sebagai warganegara mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama. Dalam menggunakan hak-haknya ia menyadari perlunya memperhatikan dan mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat.²³

Terdapat beberapa penafsiran dari sila keempat, Yusdianto mengatakan bahwa prinsip bermusyawarah untuk mufakat harus dikedepankan melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat. Bila dicermati, arti dan makna Sila keempat sebagai berikut:²⁴

- a. *Hakikat sila ini adalah demokrasi*, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.
- b. *Permusyawaratan*, yaitu membuat putusan secara bulat, dengan dilakukan secara bersama melalui jalan kebijaksanaan.
- c. *Melaksanakan keputusan berdasarkan kejujuran*. Keputusan secara bulat sehingga membawa konsekuensi kejujuran bersama. Nilai identitas adalah permusyawaratan.
- d. *Terkandung asas kerakyatan*, yaitu rasa kecintaan terhadap rakyat, memperjuangkan cita-cita rakyat, dan memiliki jiwa kerakyatan. Asas musyawarah untuk mufakat, yaitu yang memperhatikan dan menghargai aspirasi seluruh rakyat melalui forum permusyawaratan,

²³ Tukiran Taniredja dan Suyahmo, *Pancasila Dasar Negara Paripurna* (Jakarta: Kencana, 2020), 190.

²⁴ Yusdianto, “Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia,” *Fiat Justitia* 10, no. 2 (2016): 265.

menghargai perbedaan, mengedepankan kepentingan rakyat, bangsa dan negara

Dari sila ke-empat tersebut dapat dimaknai bahwa tidak ada suatu perkara atau kehendak yang dipaksakan kepada pihak lain. Sehingga sebelum diambilnya keputusan yang menyangkut kebijakan perlunya diadakan musyawarah, inilah embrio landasan dari partisipasi publik, dalam hal ini kepentingan bersamalah yang lebih diutamakan diatas kepentingan pribadi dan golongan.

Bahkan dalam Naskah Akademik perubahan kedua undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan menegaskan bahwa sila ke-4 merupakan pilar yang mengakui demokrasi dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Dalam konteks pembentukan undang-undang, rakyat tidak hanya berdaulat setiap lima tahun sekali melalui pemilihan umum, namun juga di junjung tinggi haknya untuk dapat menyampaikan pendapat dalam setiap tahap pembentukan undang-undang.

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang telah diatur dalam pasal 96 undang-undang 13 Tahun 2022 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. keikutsertaan masyarakat bukan hanya sebatas penerima informasi, namun juga berhak memberikan partisipasi atas suatu perundang-undangan yang dibentuk. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Perwujudan partisipasi publik berdasarkan pancasila pada prinsipnya adalah bahwa semua pihak dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang.²⁵ Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk pengaktualisasian kepentingan politik masyarakat, yang dalam ilmu politik disebut sebagai partisipasi politik. Samuel P. Huntington dan Joan Nelson yang dikutip Pataniari Siahaan dalam eka Nam memberikan pengertian partisipasi politik sebagai "*political participation as activity by private citizens designed to influence government decision-making*"²⁶ Pada intinya untuk mempengaruhi kebijakan sehingga kebijakan tersebut tidak didominasi oleh salah satu pihak.

²⁵ Jimly Asshiddiqi, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2006), 141.

²⁶ Sihombing dan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, 163.

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan 2 cara yakni partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Melalui partisipasi aktif, dapat dilakukan dengan inisiatif masyarakat untuk berperan dalam proses pembentukannya mengikuti rapat umum debat publik serta menulis. Adapun partisipasi pasif berasal dari luar masyarakat yang dalam hal ini dilakukan oleh legislator bisa dengan dialog publik, seminar dan lokakarya. Namun yang perlu diperhatikan dalam partisipasi pasif ini adalah kegiatan yang bersifat substansial bukan hanya di jadikan ajang formalitas.²⁷

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memandatkan agar setiap proses pembentukan perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan harus bersifat terbuka dan transparan. Keterbukaan tersebut merupakan langkah awal terciptanya partisipasi, sebab jika pembentukan undang-undang dilakukan secara tertutup maka publik tidak akan dapat ikut serta berpartisipasi dalam pembentukannya.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, maka partisipasi masyarakat yang lebih bermakna sebagaimana dalam putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 yang melandasi partisipasi bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Maka untuk menilai kriteria dalam pelaksana partisipasi bermakna merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 69/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang di sampaikan oleh Bayu Dwi Anggono. Dalam pernyataannya yang dimuat putusan MK bahwa tolak ukur dan pembuktian apakah partisipasi itu dilaksanakan atau tidak dapat di tentukan dari sejauh mana 4 (empat) hal ini dilakukan;

- 1) Adanya ruang partisipasi yang diberikan oleh Pemerintah dan DPR kepada masyarakat secara maksimal, ini dapat dibuktikan dari keterlibatan

²⁷ Bivitri Susanti dan Nurul Fazrie, "Tantangan Pengujian Proses Legislasi di Mahkamah Konstitusi," 2021, <https://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/>.

masyarakat dalam pembentukan naskah akademik dan rancangan undang-undang. disisi lain akses untuk mendapat keduanya harus didapatkan dengan mudah sehingga dapat memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan.

- 2) Adanya pembuktian bahwa telah dilakukan berbagai kegiatan serap aspirasi terhadap masyarakat, baik dari tokoh masyarakat, LSM, akademisi, pakar Hukum Tata Negara, dan kelompok masyarakat lainnya yang terkait dengan pembentukan undang-undang dimaksud. Kemudian masyarakat yang terlibat dalam kegiatan tersebut mengetahui materi yang diatur dalam undang-undang yang akan dibentuk.
- 3) Adanya keterlibatan proaktif dari masyarakat itu sendiri, masyarakat tidak menjadi pasif dalam memberikan masukan, namun juga berupaya melibatkan diri secara proaktif dan responsif terhadap proses pembentukan undang-undang yang dimohonkan dalam hal ini para pembentuk juga bertindak dan bersikap proaktif untuk berperan serta bagian dari upaya mewujudkan partisipasi masyarakat.
- 4) Sejauh mana Pemohon dapat membuktikan bahwa pemerintah dan DPR telah benar-benar berupaya menutup diri atau tidak terbuka kepada publik terkait dengan pembentukan undang-undang yang dimohonkan, sehingga memiliki tendensi melanggar asas keterbukaan.

Akhirnya, apabila pemerintah dan DPR dapat membuktikan berbagai tolok ukur tersebut di atas telah dilakukan, maka dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang dimohonkan pengujian telah melanggar asas keterbukaan adalah tidak beralasan menurut hukum.

Keterlibatan publik dalam pembentukan perundang-undangan dapat memberikan tiga dampak penting menurut Alexander Abe yakni, pertama, terhindar dari terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas kehendak masyarakat. Kedua, memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.²⁸ sejalan dengan hal tersebut tentunya konsekuensi dari tidak terlibatnya publik dalam pembentukan perundang-undangan justru memiliki dampak yang sangat buruk. Menurut Mas Achmad Santosa pembentukan perundang-undangan yang tidak melibatkan publik dalam prosesnya maka peraturan tersebut bukan memecahkan masalah sosial tetapi menimbulkan

²⁸ Alexander, Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif* (Yogyakarta: Pamburuan, 2005), 90–91.

masalah baru di masyarakat.²⁹ lebih parah lagi akibat proses pembentukan undang-undang yang tidak partisipatif akan terjadi korupsi legislasi.³⁰

Memang tidak ada konsekuensi hukum bagi legislator apabila tidak melibatkan masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan. Hal ini tentu menuai kontroversi di masyarakat yang berujung padang pengajuan uji formil dan materiil terhadap undang-undang itu sendiri. Seharusnya jaminan partisipasi masyarakat tersebut diatur dengan memberikan konsekuensi hukum apabila tidak melibatkan masyarakat dalam pembentukannya. Karena konsep kedaulatan rakyat yang tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat 2 bukan hanya terlibat dalam pemilu namun lebih jauh dari pada itu masyarakat berhak mengaktualisasikan kepentingan politiknya dengan ikut serta dalam pembentukan perundang-undangan. J.J Rousseau yang mengemukakan teori kedaulatan rakyat³¹ berpandangan bahwa yang berdaulat ialah rakyat sedangkan pemerintah hanya menjadi wakil saja. Apabila pemerintah tidak menjalankan urusan sesuai dengan kehendak rakyat, maka pemerintah harus diganti, kedaulatan rakyat ini di dasarkan pada kehendak umum. Pada dasarnya partisipasi publik merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat, dengan demikian seharusnya negara hadir dan menjamin pelibatan masyarakat dalam segala bentuk persoalan negara termasuk dalam pembentukan perundang-undangan.

Konsep partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang yang melibatkan dan menjaring aspirasi dari masyarakat menjadi sangat penting karena dalam sila ke-empat memandatkan adanya musyawarah dan mementingkan kepentingan rakyat dan negara. Sangat mustahil untuk menemukan keadilan apabila pemerintah membentuk suatu perundang-undangan yang kepentingannya untuk masyarakat akan tetapi tidak melibatkan masyarakat dalam prosesnya. Sehingga minimnya partisipasi masyarakat berakibat pada pengujian *Judicial review* yang dapat diartikan sebagai gagalnya legislasi dalam mewujudkan nilai-nilai Pancasila.

Maka dengan adanya asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang yang mewajibkan pembentukan harus bersifat transparan dan terbuka untuk mendapat masukan masyarakat perlu di aplikasikan secara nyata sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Asas keterbukaan

²⁹ Sihombing dan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, 165.

³⁰ Ramadhan Fahmi Firdaus, *Mewujudkan Undang-Undang Yang Partisipatif* (Banyumas: Amerta Media, 2021), 78.

³¹ Rudy, "Mencari Bentuk Kedaulatan Dalam UUD Tahun 1945," *Fiat Justitia* 7, no. 3 (2013): 258.

pembentukan undang-undang ini seharusnya diterjemahkan sebuah landasan taat hukum yang harus dilakukan dan memiliki konsekuensi, sebab hal tersebut berkaitan dengan konsep kedaulatan rakyat dan juga nilai dari Pancasila. begitu juga dengan parlemen yang sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok dari fungsi parlemen sebenarnya adalah representasi atau perwakilan itu sendiri. lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.³²

Selain itu peran aktif legislator dalam menjaring aspirasi masyarakat sangat penting. hal ini dilakukan agar mengurangi kemungkinan adanya kepentingan-kepentingan lembaga dan kelompok yang mencemari undang-undang. Partisipasi publik memastikan bahwa peraturan yang dihasilkan tidak disusun hanya oleh sebuah elite politik. Sebuah parlemen pembuat peraturan punya peluang yang lebih baik untuk mendapatkan legitimasi hulu yang kuat ketimbang sebuah komisi ahli. Tetapi, parlemen demikian rentan sifatnya, karena bisa saja direcoki oleh kepentingan partai-partai politik dan kepentingan parlemen itu sendiri.³³ Dengan demikian partisipasi publik seharusnya dipahami sebagai kebutuhan.

Dengan memahami partisipasi publik ini maka tidak dapat dielakkan bahwa materi muatan hanya ditujukan untuk kepentingan rakyat yang berdasar nilai Pancasila. penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan Pancasila ditengah Masyarakat. Pada gilirannya, berlakunya undang-undang yang tidak menopang kepentingan publik akan berbahaya bagi keberlangsungan tatanan masyarakat luas. Karena itulah masyarakat berkah ikut berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.³⁴

³² Intsiawati Ayus, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi* (Bogor: Idemedia Pustaka Utama, 2021), 48.

³³ Multazam Riza Luthfi, "Hubungan Antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang dan Judicial Review," *Jurnal al-Daulah* 5, no. 2 (2015): 192.

³⁴ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, 40.

Simpulan

Pembentukan Undang-Undang di Indonesia harus berdasarkan pada Pancasila yang merupakan landasan filosofis penentu validitas, isi dan pengujiannya. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila. Landasan ini dapat ditemukan pada konsideran dan Naskah Akademik yang merupakan kajian kritis hasil penelitian secara ilmiah dengan pemikiran rasional dan objektif.

Pancasila dalam sila ke-empat merupakan embrio lahirnya partisipasi publik yang merupakan esensi dari demokrasi yang dapat dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Keterlibatan publik dapat merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi 91/PUU-XVIII/2020 terkait partisipasi bermakna (*meaningful participation*) yang dapat dilakukan pada tahap pengajuan, pembahasan dan persetujuan bersama. Sehingga dengan adanya partisipasi publik, Undang-Undang yang dibentuk dapat merangkum kepentingan politik masyarakat yang merupakan bagian dari hak konstitusional sebagai warga negara.

Referensi

Buku

- Alexander, Abe. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan, 2005.
- Asshiddiqi, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2006.
- , -----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam justifikasi Teori hukum*. 3 ed. Jakarta: Kencana, 2019.
- Dyrda, Adam. *The Real Ratio Legis and Where to Find It*. Switzeland: Springer, 2018.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Intsiawati Ayus. *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi*. Bogor: Idemedia Pustaka Utama, 2021.

- Joko Riskiyono. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Nadi Pustaka, 2017.
- Kordela, Marzena. *Ratio Legis is a Binding Legal Value*. Switzeland: Springer, 2018
- Manan, Bagir. *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994.
- — —. *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Inhill CO, 1992.
- Ramadhan Fahmi Firdaus. *Mewujudkan Undang-Undang Yang Partisipatif*. Banyumas: Amerta Media, 2021.
- Sihombing, Eka NAM, dan Ali Marwan HSB. *Ilmu Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2021.
- Sugiarto, Toto R dan Dkk. *Ensiklopedi Pancasila: Tentang Etika dan Nilai Pancasila*. Hikam Pustaka, 2021.
- Sunoto. *Mengenal Filsafat Pancasila Pendekatan Melalui Metafisika, Logika dan Etika*. Cetakan ke--12. Yogyakarta: Hanindita, 2000.
- Tukiran Taniredja dan Suyahmo. *Pancasila Dasar Negara Paripurna*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Yudi Suparyanto. *Demokrasi Di Indonesia*. Klaten: Cempaka Putih, 2008.

Jurnal

- Ali Marwan HSB dan Valentina Shanty. "Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Law Jurnal* 1, no. 1 (2021).
- Bishry, Asni Dewi S. "Komunikasi Antar Budaya Demokrasi Amerika Serikat Versus Komunikasi Antar Budaya Demokrasi Indonesia." *Menara Ilmu* 13, no. 7 (2019).
- Huzaeni, Mohamad Roky. "Kedudukan Hukum Pancasila dan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Keindonesiaan* 2, no. 1 (2022).
- Iriyanto Widisuseno. "Azas Filosofis Pancasila Sebagai Ideologi Dan Dasar Negara." *Humanika* 20, no. 2 (2014).
- Luthfi, Multazam Riza. "Hubungan Antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang dan Judicial Review." *Jurnal al-Daulah* 5, no. 2 (2015).

- Monteiro, Seguito. "State Protection In Fulfillment of Right To Health Based On Constitution Of Timor Leste." Dalam *Constitution Protection Of citizen In The Health Sector*, Vol. 1. Indonesia: UNISSULA, 2021.
- Ochtorina Susanti, Dyah dan A'an Efendi. "Pancasila Dalam Teori Jenjang Norma Hukum Hans Kelsen." *Legislasi Indoneisa* 18, no. 4 (2021): 514–25.
- Rudy. "Mencari Bentuk Kedaulatan Dalam UUD Tahun 1945." *Fiat Justitia* 7, no. 3 (2013).
- Yusdianto. "Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia." *Fiat Justitia* 10, no. 2 (2016).

Berita & Website

- Bivitri Susanti dan Nurul Fazrie. "Tantangan Pengujian Proses Legislasi di Mahkamah Konstitusi," 2021.
<https://www.jentera.ac.id/publikasi/tantangan-pengujian-proses-legislasi-di-mahkamah-konstitusi/>.
- Freedom House. "Freedom In The World 2025 The Uphill Battle to Safeguard Rights," Februari 2025. <https://freedomhouse.org/country/scores>.
- Mahkamah Konstitusi. "REKAPITULASI PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG," 2023.
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>.
- Pusdatin. "BPIP RI Sosialisasikan Internalisasi Pancasila dalam Pembentukan Perda." <https://bpip.go.id/berita/1035/311/bpip-ri-sosialisasikan-internalisasi-pancasila-dalam-pembentukan-perda.html>, 2019.
- Shela Kusumaningtyas. "Ma'ruf Amin: Keterbukaan Informasi Publik Adalah Roh Demokrasi," 2020. <https://Cerdikindonesia.pikiran-rakyat.com/news/pr-86784668/makruf-amin-keterbukaan-informasi-publik-adalah-roh-demokrasi>.