

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Kedaulatan rakyat merupakan prinsip fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan menurut ketentuan konstitusi. Prinsip ini menegaskan bahwa masyarakat memiliki peran sentral dalam menentukan pelaksanaan negara, termasuk juga dalam proses pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, pelibatan masyarakat secara aktif dalam tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik menjadi bagian integral dari praktik demokrasi konstitusional. Pemerintah dan lembaga legislatif dengan demikian berkewajiban menjaga transparansi dan akuntabilitas dalam setiap proses legislasi sebagai wujud penghormatan terhadap kedaulatan rakyat (Artioko, 2022).

Jika kita lihat dalam konteks Hak Asasi Manusia, partisipasi publik merupakan hak konstitusional sebagaimana yang diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan pentingnya pelibatan masyarakat dalam proses legislasi. Partisipasi masyarakat tidak boleh hanya bersifat prosedural, tetapi harus diwujudkan secara substantif dan bermakna (*meaningful participation*) agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi dan kualitas yang mencerminkan aspirasi publik.

Partisipasi bermakna (*Meaningful Participation*) dipahami sebagai suatu proses di mana masyarakat dilibatkan secara aktif dan substantif dalam menentukan arah kebijakan publik yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Hak untuk didengar, dipertimbangkan, serta memperoleh penjelasan yang memadai menjadi elemen utama yang menentukan partisipasi tersebut. Aspirasi masyarakat tidak hanya ditampung, tetapi juga benar-benar

diperhitungkan dalam perumusan sebuah kebijakan. Sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi lebih inklusif, adil, dan berkelanjutan (Firdaus et al., 2024).

Berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu peran penting Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yaitu menjadi instrumen utama untuk menjamin bahwa prinsip partisipasi tersebut dapat terlaksana. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang bersama Presiden. Oleh sebab itu DPR tidak hanya memegang peranan sentral dalam merumuskan, membahas, dan mengesahkan rancangan undang-undang bersama Presiden, melainkan juga dituntut untuk memastikan bahwa seluruh proses legislasi mengintegrasikan keterlibatan rakyat secara nyata. (Ahlan, n.d.).

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur secara sistematis tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tahap perencanaan dilakukan melalui Prolegnas, penyusunan dapat diusulkan oleh DPR, Presiden, atau DPD disertai naskah akademik, sedangkan pembahasan dilaksanakan secara bersama antara DPR dan Presiden dengan pelibatan DPD pada bidang-bidang tertentu. Pada setiap tahapan tersebut penting ditegaskan perlunya pelibatan partisipasi masyarakat guna menjamin legitimasi dan kualitas hukum yang dihasilkan (Munawar et al., 2021).

Faktanya dalam praktik legislasi di Indonesia, masih banyak produk hukum yang belum mencerminkan prinsip *meaningful participation*. Partisipasi masyarakat sering kali hanya dijalankan sebagai bentuk formalitas administratif tanpa adanya keterlibatan substantif yang memungkinkan rakyat benar-benar memengaruhi arah kebijakan. Mekanisme partisipasi yang tersedia kerap bersifat simbolis dan tidak efektif, sehingga hak masyarakat untuk didengarkan, dipertimbangkan, serta memperoleh jawaban atas aspirasi mereka belum terwujud secara optimal. Konsekuensinya, banyak

undang-undang yang dihasilkan bersifat elitis, tidak responsif terhadap kebutuhan publik, bahkan kadang berseberangan dengan aspirasi rakyat (Sarah Malena Andrea Dondokambey, 2023).

Kondisi tersebut tidak jarang berujung pada pengajuan uji formil ke Mahkamah Konstitusi salah satu nya adalah pengujian Formil UU Cipta Kerja. Melalui putusan Nomor 91/PUU/XVIII-2020, MK menegaskan bahwa partisipasi bermakna setidaknya-tidaknya harus memenuhi tiga elemen mendasar, hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk memperoleh penjelasan atas masukan masyarakat (*right to be explained*) (Andriani, 2023). Namun, fakta yang terjadi menunjukkan bahwa sebagian besar undang-undang masih gagal memenuhi standar ini, sehingga terjadi kesenjangan serius antara teori dan praktik demokrasi partisipatif.

Ketidaksesuaian itu tampak jelas dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN. Proses legislasi ini banyak menuai kritik karena tidak mengakomodir partisipasi publik secara substantif, sehingga memicu penolakan dari masyarakat sipil dan organisasi kemasyarakatan. Beberapa pihak kemudian menggugat ke Mahkamah Konstitusi dengan alasan keterlibatan masyarakat hanya bersifat prosedural, bukan partisipasi bermakna sebagaimana prinsip yang ditegaskan oleh MK sendiri. Kondisi ini menunjukkan bahwa kegagalan menghadirkan partisipasi sejati bukan hanya menurunkan kualitas demokrasi, tetapi juga menimbulkan persoalan legitimasi atas produk hukum yang dihasilkan (Kompas, n.d.).

Jika ditinjau dari proses legislasinya, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menunjukkan sejumlah kejanggalan yang patut dikritisi. Berdasarkan pengamatan *Indonesian Parliamentary Center*, secara formil terlihat bahwa DPR RI dan Pemerintah kerap mengabaikan prinsip partisipasi publik dalam proses pembahasannya. Salah satu indikasi yang mencolok adalah fakta bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) BUMN tidak tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan dan termasuk ke dalam daftar

*carry over*, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai urgensi dan dasar pertimbangan di balik penyusunannya. Meskipun penyusunan RUU yang tidak termasuk ke dalam Prolegnas diperbolehkan sepanjang adanya kondisi tertentu, seperti keadaan darurat atau kebutuhan kebijakan strategis nasional namun absennya penjelasan yang transparan dari pembentuk undang-undang menimbulkan kesan bahwa proses tersebut tidak sepenuhnya mengindahkan asas keterbukaan dan akuntabilitas publik. (FITRA, 2025).

Kritik terhadap lemahnya aspek transparansi dalam pembentukan Undang-Undang ini juga sejalan dengan pernyataan Prof. Yetty Kumalasari, Guru Besar Hukum Ekonomi Universitas Indonesia, yang dalam sebuah podcast akademik mengungkapkan pengalamannya saat terlibat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) mengenai pembahasan RUU tersebut. Pada forum tersebut, beliau diundang untuk memberikan pandangan ilmiah dan masukan akademik terhadap substansi kebijakan yang sedang dibahas, namun secara kritis menyoroti tidak tersedianya akses terhadap naskah lengkap RUU bagi para peserta, termasuk dirinya dan sejumlah pihak lain yang diundang. Keterbatasan akses informasi ini, menurut Prof. Yetty, menghambat kemampuan peserta RDP dalam memberikan analisis mendalam dan rekomendasi yang berbasis bukti, sehingga mencerminkan ketimpangan antara prinsip partisipasi publik yang ideal dengan realitas praktik legislasi yang tertutup (Topo, 2025).

Lebih jauh, kritik serupa juga mengemuka dalam ranah yudisial, di mana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 bahkan telah diajukan uji formil ke Mahkamah Konstitusi oleh sejumlah elemen masyarakat sipil. Salah satu dasar permohonan yang diajukan dalam perkara Nomor 52/PUU-XXIII/2025 dan perkara Nomor 64/PUU-XXIII/2025 menyoroti sulitnya mengakses naskah akademik dan draft RUU selama proses pembentukannya, sehingga public kehilangan ruang partisipasi yang bermakna. Fakta tersebut memperkuat dugaan bahwa proses legislasi UU ini tidak sepenuhnya memenuhi prinsip

keterbukaan dan partisipasi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sejalan dengan itu, beberapa temuan ini memperlihatkan bahwa permasalahan utama dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 bukan hanya terletak pada substansi regulasinya, tetapi juga pada lemahnya penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan publik yang sejatinya menjadi fondasi penting dalam mewujudkan proses legislasi yang demokratis dan responsif terhadap kepentingan masyarakat.

Merujuk pada UUD 1945 sebagai amanat konstitusi dan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU/XVIII-2020, menyatakan bahwa keterlibatan publik dalam proses pembentukan undang-undang seharusnya menjadi aspek penting yang perlu diperhatikan. Meskipun mekanisme legislasi telah diatur secara formal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun faktanya masih terjadi adanya kesenjangan antara keterlibatan yang bersifat simbolis dengan yang benar-benar substantif (Muttaqin & Hikam, 2024),(Pakpahan et al., 2023).

Oleh karena itu, kehadiran partisipasi yang bermakna menjadi sangat penting dalam proses legislasi, yang idealnya dilakukan secara inklusif, transparan, dan terbuka terhadap kontribusi dari berbagai kelompok masyarakat agar hasil kebijakan yang dihasilkan merepresentasikan kebutuhan dan kepentingan publik secara nyata. Namun dalam praktiknya, partisipasi publik masih sering bersifat simbolis belaka, sehingga berdampak pada lemahnya relevansi dan efektivitas substansi kebijakan terhadap kondisi sosial masyarakat (Maritza & Taufiqurokhman, 2024).

Sejalan dengan itu, berkenaan dengan kehidupan bernegara, tentunya Agama Islam memberikan pedoman yang komprehensif guna membentuk tatanan pemerintahan dan masyarakat yang mampu menjalankan hak dan kewajiban masing-masing secara seimbang. Islam tidak hanya mengatur hubungan spiritual antara manusia dan Tuhannya, tetapi juga memberikan

prinsip-prinsip dasar dalam membangun sitem sosial-politik yang adil dan berorientasi pada kemaslahatan bersama. Salah satu prinsip penting yang dijelaskan dalam al-Qur'an adalah pentingnya partisipasi masyarakat (musyawarah) dalam urusan kenegaraan, sebagaimana firman Allah SWT dalam Q.S. Ali Imran/3:159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ

الْمُتَوَكِّلِينَ

“Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal”.

Frasa “urusan” mencakup berbagai dimensi kehidupan, antara lain bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, serta bidang lainnya, sehingga Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagai perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan hak warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 96 ayat (1) menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” (Indonesia, 2022).

Lebih lanjut, jika ditinjau dari perspektif Islam, khususnya dalam doktrin *siyasah dusturiyah* (politik ketatanegaraan Islam). *Siyasah dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqh siyasah* yang mengkaji tentang perundang-undangan negara, yang mana di dalamnya membahas mengenai konsep-konsep konstitusi, legislasi, lembaga negara dan juga musyawarah (*syura*)

(Lubis, 2019:12). Yang mana didalamnya diatur lebih lanjut terkait prinsip-prinsip dalam proses pembentukan sebuah aturan, yang mengharuskan adanya partisipasi publik.

Partisipasi publik dalam pembuatan hukum merupakan keniscayaan yang diatur oleh prinsip *syura'* (musyawarah), *maslahah* (kemaslahatan umum), dan *'adl* (keadilan). Prinsip-prinsip ini menegaskan bahwa kebijakan yang baik adalah kebijakan yang lahir dari proses konsultatif yang adil dan mempertimbangkan kepentingan ummat secara kolektif. Oleh karena itu, proses legislasi semestinya tidak hanya mematuhi aspek legal formal, tetapi juga mencerminkan nilai-nilai keadilan sosial, keterbukaan, dan pertanggungjawaban publik sebagaimana diatur dalam kerangka etika politik Islam (Rohmah & Rahim, 2024).

Berangkat dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis apakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2025 dapat dikatakan bermakna dalam arti substantif. Lebih jauh, penelitian ini akan mengintegrasikan pendekatan teori partisipasi demokratis dengan prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* sebagai lensa analisis untuk mengevaluasi kualitas proses legislasi yang terjadi. Diharapkan, kajian ini mampu memberikan kontribusi ilmiah dan praktis dalam pembentukan sistem hukum yang tidak hanya demokratis secara prosedural, tetapi juga adil dan inklusif secara substansial. Terlebih, penguatan peran publik dalam pembentukan hukum menjadi syarat penting bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang berkeadaban dan berkeadilan sosial (Firmansyah & Syam, 2022).

Hal-hal tersebut di atas mendorong semangat peneliti untuk melakukan penelitian yang berjudul "*Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Perspektif *Siyasah Dusturiyah*".

### 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di latar belakang masalah maka yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Perspektif *Siyasah Dusturiyah*”.

### 1.3. Pertanyaan Penelitian

Untuk memudahkan dalam menemukan data pada penelitian ini, maka terdapat dua pertanyaan penelitian.

1. Bagaimana *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara?
2. Bagaimana tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara?

### 1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian yang telah diuraikan, maka maksud tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
2. Untuk menganalisis tinjauan *siyasah dusturiyah* terhadap *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

### 1.5. Signifikan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

#### 1. Secara Teoritis

Penelitian ini berguna untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan keilmuan, sehingga dapat dijadikan rujukan dan bahan bacaan mengenai *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara dilihat dari perspektif *siyasah duturiyah*.

#### 2. Secara Praktis

- a. Untuk memenuhi salah satu syarat akademis guna mendapatkan gelar sarjana pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah UIN Imam Bonjol Padang.
- b. Hasil penelitian ini dapat memberikan landasan atau masukan praktis bagi lembaga legislatif pembentuk peraturan perundang-undangan, untuk menyusun prosedur legislasi yang lebih inklusif, transparan, dan akuntabel, serta selaras dengan nilai-nilai etik Islam, demi meningkatkan kualitas dan legitimasi sebuah kebijakan yang dibuat.
- c. Sebagai sumbangan pemikiran kepada pembaca yang membutuhkan informasi tentang urgensi partisipasi publik (*meaningful participation*) dalam pembentukan sebuah kebijakan.

### 1.6. Studi Literatur

Pembahasan mengenai *meaningful participation* (partisipasi bermakna) bukanlah sebuah hal yang baru. Hal ini dibuktikan dengan adanya penelitian-penelitian terdahulu. Guna untuk menghindari persamaan dan peniruan karya ilmiah yang penulis buat, maka penulis melakukan studi literatur dengan menelaah tulisan-tulisan hasil penelitian sebelumnya.

*Pertama*, Ayu Azkiah dengan NIM: 19203012048 mahasiswa pascasarjana Ilmu Syariah Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam

Negeri Sunan Kalijaga, tesis yang berjudul “Partisipasi Publik dalam Legislasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Perspektif Hukum Islam”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja bukanlah produk hukum yang responsif. Proses pembentukannya mengabaikan prinsip transparansi, yang merupakan syarat utama dalam legislasi demokratis dan berkaitan erat dengan partisipasi publik. Tanpa keterbukaan, masyarakat sulit dilibatkan secara aktif dalam perumusan kebijakan. Padahal, partisipasi publik adalah aspek penting yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 2022 tentang perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Kurangnya pelibatan masyarakat mencerminkan rendahnya akuntabilitas pemerintah dalam menyusun kebijakan strategis ini. Dengan demikian, UU Cipta Kerja tidak mencerminkan karakteristik hukum yang responsif karena tidak sejalan dengan prinsip demokrasi yang menempatkan partisipasi publik sebagai elemen utama (Ayu Azkiah, 2021).

*Kedua*, Andi Muh. Arif dengan NIM: B011181328 mahasiswa jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, skripsi yang berjudul “Analisis Yuridis Partisipasi Publik Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020”. Penelitian ini menemukan dua hal utama. Pertama, pola partisipasi publik dalam UU No. 13 Tahun 2022 belum sepenuhnya mencerminkan makna partisipasi yang bermakna sebagaimana ditegaskan Mahkamah Konstitusi. Hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya dan memperoleh penjelasan atas tanggapan belum diakomodasi secara utuh, sehingga partisipasi yang ada cenderung formalistik dan tidak menjamin proses deliberatif yang berkelanjutan. Kedua, diperlukan pengaturan ideal yang secara jelas dan implementatif mendefinisikan bentuk, mekanisme, dan standar partisipasi masyarakat berdasarkan prinsip partisipasi yang bermakna. Tujuannya adalah untuk melindungi hak publik

dalam proses legislasi serta menghasilkan produk hukum yang demokratis dan berkualitas secara substansi (Andi Muh. Arif, 2022).

*Ketiga*, Ferdana Maulidin dengan NPM: 12.501010.020 mahasiswa Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, skripsi yang berjudul “Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Berau”. Berdasarkan temuan penelitian, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di DPRD Kabupaten Berau masih terbatas, meskipun tersedia berbagai bentuk pelibatan seperti rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, serta seminar dan diskusi. Praktiknya, pelibatan publik lebih banyak melalui rapat dengar pendapat saja, sehingga potensi instrumen partisipasi lain belum dimanfaatkan secara optimal. Hambatan partisipasi meliputi: terbatasnya jangkauan sosialisasi oleh pemerintah daerah; masukan masyarakat yang kurang relevan dengan substansi regulasi; rendahnya literasi hukum dan kesadaran akan pentingnya partisipasi; serta keterbatasan akses geografis, khususnya bagi warga di desa terpencil. Oleh karena itu, dibutuhkan strategi partisipatif yang lebih inklusif dan adaptif agar seluruh lapisan masyarakat, termasuk yang terpinggirkan, dapat terlibat secara efektif dalam proses legislasi.

*Keempat*, Nurul Annisa NIM: 17.2600.007 mahasiswa Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam Institiut Agama Islam Negeri Parepare, skripsi yang berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Parepare Perspektif *Siyasah Dusturiyah*: Telaah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”. Penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Parepare dilakukan melalui tiga mekanisme utama: konsultasi publik, Musrenbang, dan reses anggota legislatif. Ketiganya memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi secara langsung. Partisipasi ini didukung oleh dasar hukum yang jelas dan alokasi anggaran yang memadai. Namun, efektivitasnya masih terhambat oleh kendala struktural dan kultural, seperti rendahnya tingkat pendidikan dan pemahaman hukum, sikap apatis

masyarakat, serta minimnya sosialisasi dari pemerintah dan DPRD mengenai mekanisme partisipasi. Meskipun ruang partisipasi telah tersedia, kualitas keterlibatan publik masih perlu ditingkatkan melalui edukasi, komunikasi yang intensif, serta penguatan kapasitas masyarakat dan peningkatan transparansi lembaga legislatif guna mendukung pembentukan peraturan daerah yang demokratis dan partisipatif.

Berdasarkan studi literatur yang penulis uraikan diatas, maka penulis belum menemukan penelitian yang secara khusus membahas tentang *Meaningful Participation* Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Dapat dilihat bahwa penelitian ini termasuk penelitian yang baru dan bukan pengulangan dari penelitian-penelitian sebelumnya.

### 1.7. Landasan Teori

Ada beberapa teori yang penulis gunakan dalam menganalisis dan menguraikan jawaban permasalahan yang telah penulis uraikan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

#### a. *Meaningful Participation*

Teori *Meaningful Participation* merujuk pada konsep partisipasi masyarakat yang tidak semata-mata bersifat formal, tetapi juga substantif dan signifikan dalam proses legislasi. Partisipasi bermakna merupakan doktrin yang muncul dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Putusan tersebut menegaskan perlunya memberikan ruang yang nyata bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi secara aktif dan efektif dalam proses legislasi, yang bukan hanya sekedar simbolis (Muttaqin & Hikam, 2024).

Konsep ini menyoroti tiga hak utama masyarakat dalam proses legislasi: hak untuk di dengarkan (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk memperoleh penjelasan atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Ketiga hak ini menjadi syarat agar partisipasi

masyarakat dapat dianggap bermakna dan bukan sekedar formalitas administratif (Andriani, 2023).

Sehingga dapat dipahami bahwa, partisipasi bermakna mendorong adanya dialog dua arah antara pembentuk Undang-Undang dan Masyarakat, sehingga aspirasi publik benar-benar diakomodasi dan dihargai dalam proses pembuatan kebijakan. Secara normatif, teori ini menuntut adanya keterbukaan (transparansi) serta akuntabilitas dalam proses pembuatan Undang-Undang. Partisipasi bermakna tidak hanya memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, tetapi juga mengharuskan para legislator untuk mempertimbangkan dan merespon aspirasi tersebut dengan jelas dan terukur. Hal ini merupakan aspek penting untuk menciptakan produk hukum yang inklusif, berkualitas, dan berkeadilan, serta untuk menghormati hak konstitusional setiap warga negara.

b. *Teori Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah dusturiyah* merupakan salah satu cabang dari *fiqh siyasah* yang secara khusus mengeksplorasi persoalan perundang-undangan negara dalam perspektif Islam. *Siyasah dusturiyah* bertujuan untuk mengatur dasar-dasar serta hubungan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat, dengan berpijak pada norma-norma yang didasari oleh prinsip-prinsip syariat Islam. Dalam konteks ini, *siyasah dusturiyah* tidak hanya berfokus pada aspek hukum formal, tetapi juga menekankan pentingnya keselarasan antara undang-undang dan nilai-nilai agama. Dengan demikian, perundang-undangan yang dihasilkan harus mencerminkan kemaslahatan umat dan keadilan sosial (Iqbal & Madjid, 2001, 177).

Dalam karya klasiknya, *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah*, Al-Mawardi menegaskan pentingnya tata kelola negara yang adil sebagai landasan untuk pemerintahan yang efektif dan penuh berkah. Ia berpendapat bahwa seorang pemimpin harus menjalankan tugasnya dengan memegang prinsip keadilan, menjaga hak-hak rakyat, dan menghindari tirani. Al-Mawardi menekankan bahwa pemerintahan yang baik adalah yang mampu menegakkan hukum

dengan adil, menjaga keseimbangan antara kekuasaan dan kewajiban, serta melaksanakan amanah dengan penuh tanggung jawab demi kemaslahatan umat.

Sejalan dengan itu Abul A'la Maududi seorang pemikir Islam modern, mengembangkan konsep negara Islam yang menekankan prinsip musyawarah (*shura*) sebagai mekanisme utama dalam pengambilan keputusan politik dan hukum. Maududi berpendapat bahwa negara Islam modern harus dibangun di atas partisipasi aktif umat dalam proses pemerintahan, di mana musyawarah berfungsi sebagai sarana untuk mencapai keputusan yang mencerminkan kehendak rakyat serta nilai-nilai Islam. Tidak hanya bersifat konsultatif, musyawarah ini juga wajib diikuti oleh para pemimpin sebagai manifestasi tanggung jawab dan legitimasi kekuasaan.

Wahbah Az-Zuhaili juga menegaskan bahwa prinsip *syura* merupakan bagian esensial dalam pembentukan hukum dalam *siyasah*. Ia memandang *syura* sebagai metode yang mengintegrasikan nilai-nilai demokrasi dengan prinsip-prinsip Islam, sehingga proses legislasi dan pengambilan keputusan harus melibatkan konsultasi dan partisipasi masyarakat secara luas. Menurut Az-Zuhaili, *syura* bukan hanya kewajiban moral, tetapi juga instrumen hukum yang menjamin keadilan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pemerintahan serta pembuatan kebijakan.

Dalam kerangka *siyasah dusturiyah*, partisipasi bermakna masyarakat dalam pengembangan undang-undang menjadi hal yang sangat penting. Partisipasi ini perlu direalisasikan melalui mekanisme *syura* yang efektif, yang memungkinkan aspirasi dan masukan masyarakat didengar, dipertimbangkan, dan dijadikan landasan dalam rumusan kebijakan publik. Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara dapat dianalisis dari segi bagaimana proses legislasi tersebut mengakomodasi prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah*, khususnya dalam konteks demokrasi Islam dan keadilan sosial.

Pendekatan *siyasah dusturiyah*, yang memadukan prinsip keadilan, musyawarah, dan perlindungan terhadap hak warga negara, memberikan landasan normatif yang kuat untuk menilai kualitas partisipasi publik dalam proses legislasi. Kerangka ini juga menegaskan bahwa negara berfungsi tidak hanya sebagai penguasa, tetapi juga sebagai pelayan masyarakat yang harus menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan hak-hak rakyat menurut nilai-nilai Islam. Dengan demikian, *siyasah dusturiyah* menjadi teori yang relevan untuk mengkaji partisipasi bermakna dari sudut pandang hukum dan politik Islam.

## **1.8. Metode Penelitian**

### **1.8.1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif pada hakikatnya mengkaji norma atau kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat sebagai pedoman perilaku setiap individu. Menurut Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif merupakan suatu upaya ilmiah untuk menelaah peraturan perundang-undangan, prinsip-prinsip hukum, serta doktrin-doktrin hukum guna memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang dihadapi (Marzuki, 2017). Penelitian hukum normatif biasa juga dikenal dengan penelitian kepustakaan (*library research*) karena hanya meneliti dan menelaah bahan-bahan yang ada di pustaka.

### **1.8.2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan dapat diartikan sebagai cara pandang atau kerangka berfikir yang digunakan oleh peneliti dalam memahami, mengkaji dan menjelaskan suatu permasalahan penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2017). Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan

konseptual (*conceptual approach*) untuk memperdalam pemahaman terhadap teori partisipasi yang bermakna sebagai landasan analisis.

### 1.8.3. Sumber Data

Sumber data adalah tempat dimana data tersebut di peroleh. Dalam penelitian hukum normatif yang digunakan hanya data yang diperoleh dari sumber data sekunder berupa bahan-bahan hukum. Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan studi dokumen yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Dalam literatur hukum, sumber data dalam penelitian hukum normatif dikenal dengan bahan hukum. Bahan hukum adalah bahan yang dapat digunakan untuk menganalisis hukum yang berlaku (Ishaq, 2017: 67-68). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Bahan Hukum Primer

Sumber hukum primer yang termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan, risalah atau dokumen resmi pembentukan peraturan, putusan pengadilan, dan sumber hukum lain yang terkait dengan subjek penelitian. Peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah beberapa contoh dari peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini untuk menyediakan bahan dasar untuk penelitian ini.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang berfungsi untuk menjelaskan, menafsirkan, dan memperkaya bahan hukum primer. Sumber hukum sekunder termasuk buku-buku hukum tata negara, jurnal-jurnal akademik, dan artikel-artikel ilmiah. Selain itu, bahan hukum sekunder juga mencakup pendapat para ahli hukum, kitab-kitab fiqh siyasah, dan temuan penelitian sebelumnya yang terkait dengan subjek penelitian ini.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber-sumber yang dipakai untuk memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Naskah Akademik Undang-Undang No. 1 tahun 2025, kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya (Ishaq, 2017: 68).

#### 1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka (*library research*) yaitu dengan mengumpulkan data atau bahan-bahan hukum meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang terkait atau relevan dengan pembahasan penelitian ini (Muhaimin, 2020: 65). Studi pustaka dengan melakukan tinjauan putaka ke perpustakaan, kemudian juga menelusuri dan mengumpulkan data atau bahan-bahan hukum yang relevan dengan penelitian ini.

#### 1.8.5. Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data menjadi bentuk yang mudah dibaca dan selanjutnya diinterpretasikan, akan dianalisis menggunakan teori-teori yang ada. Sehingga berdasarkan pengertian diatas dapat dipahami bahwa menganalisis data adalah teknik untuk mencari dan menyusun data secara sistematis data yang diperoleh, baik dari hasil wawancara, catatan lapangan dan sumber lain, serta merumuskan kesimpulan yang dapat dengan mudah dipahami oleh diri sendiri dan orang lain (Rachman et al., 2024).

Teknik yang peneliti gunakan yaitu metode analisis deskriptif normatif, yang bertujuan untuk menggambarkan dan menjelaskan data-data sekunder secara sistematis, logis dan mendalam. Data tersebut diperoleh dari berbagai sumber hukum, termasuk bahan hukum primer dan sekunder. Proses analisis dimulai dengan menginventarisasi dan mengklasifikasikan data yang meliputi peraturan perundang-undangan, risalah rapat, literatur ilmiah, serta doktrin-doktrin hukum dan pemikiran *siyasah dusturiyah*.

Selanjutnya, dilakukan interpretasi hukum untuk memahami makna substantif dari konsep partisipasi bermakna dalam konteks proses legislasi. Ini bertujuan untuk menilai apakah proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 telah mencerminkan prinsip-prinsip partisipasi bermakna yang diatur dalam teori hukum modern serta dalam nilai-nilai *siyasah dusturiyah*. Disamping itu, penelitian ini juga menerapkan pendekatan perbandingan normatif dengan membandingkan norma hukum positif dengan prinsip-prinsip Tata Negara Islam.

