

BAB III

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2025

3.1. Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN

3.1.1. Landasan Konstitusional Pembentukan

Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara merupakan bentuk respons terhadap dinamika pengelolaan aset milik negara yang semakin kompleks, di mana landasan konstitusionalnya bersumber langsung dari UUD 1945, khususnya Pasal 33 yang mengamanatkan penguasaan negara atas cabang produksi penting dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Undang-undang ini, sebagai perubahan ketiga atas UU Nomor 19 Tahun 2003, memperkuat prinsip demokrasi ekonomi dengan menekankan efisiensi, keberlanjutan, dan tata kelola perusahaan yang baik, sehingga selaras dengan semangat konstitusi pasca-reformasi.

Secara historis, gagasan mengenai Badan Usaha Milik Negara berakar kuat dalam konsep negara kesejahteraan yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa, di mana Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditempatkan sebagai dasar konstitusional dengan menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara berada dalam penguasaan negara (Bahari et al., 2025). Ketentuan tersebut kemudian diperkaya oleh Pasal 33 ayat (3) yang menegaskan prinsip asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi, sehingga memberikan landasan normatif bagi pembentukan Undang-Undang BUMN Tahun 2025 dalam rangka memperkuat peran BUMN sebagai instrumen strategis untuk menjaga stabilitas dan keseimbangan ekonomi nasional. Pengaturan konstitusional ini tidak dapat dipahami semata-mata sebagai norma ideal, melainkan sebagai mandat nyata yang menuntut adanya legislasi turunan yang mampu menerjemahkannya dengan eksplisit dalam tata kelola BUMN.

Struktur hierarki peraturan perundang-undangan, undang-undang memiliki posisi yang strategis sebagai norma hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berfungsi sebagai landasan bagi pembentukan berbagai peraturan pelaksana. Prinsip hierarkis tersebut menegaskan bahwa baik materi muatan maupun prosedur pembentukan undang-undang wajib selaras dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Teori *Stufenbau des Recht* yang dikemukakan Hans Kelsen menjelaskan bahwa keabsahan suatu norma hukum ditentukan oleh kesesuaiannya dengan norma yang berada pada tingkat yang lebih tinggi. Atas dasar pemikiran tersebut, keberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara merupakan bentuk pengejawantahan dari UUD NRI 1945 (Prianto et al., 2024).

Sejalan dengan hal tersebut, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menetapkan tujuan negara, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum, yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dengan sila kelima sebagai orientasi filosofis kehidupan berbangsa dan bernegara (Maulan et al., 2025). Oleh karena itu, pembangunan nasional sebagai perwujudan nilai-nilai yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dipahami sebagai suatu proses berkelanjutan yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, sekaligus mendorong kemajuan kehidupan bermasyarakat serta penyelenggaraan negara yang semakin berkembang dan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Negara dalam menjalankan dan mengatur sistem perekonomian di Indonesia harus berlandaskan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 1945):

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas asas kekeluargaan.

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sebagai perwujudan amanat Pasal 33 UUD NRI 1945, struktur perekonomian Indonesia dibangun di atas tiga pilar utama, yakni BUMN, sektor swasta, dan koperasi. Ketiga pilar ekonomi tersebut berfungsi sebagai fondasi sistem perekonomian nasional yang diarahkan untuk merealisasikan tujuan pembangunan nasional secara menyeluruh. Keberadaan tiga pilar ini dituntut mampu merefleksikan penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang strategis dan menyangkut kepentingan hidup orang banyak, mengatur pemanfaatan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bagi kemakmuran rakyat sepenuhnya (Djuniarsono et al., 2023).

BUMN ditempatkan sebagai badan usaha publik yang memiliki kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan penerimaan negara, berfungsi sebagai pelopor dalam kegiatan usaha, serta menjadi instrumen pendukung kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan. Melalui keberadaan badan usaha milik negara, negara menjalankan kewenangannya untuk melakukan fungsi pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), serta pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dengan menyelenggarakan kegiatan usaha yang menghasilkan barang dan/atau jasa, sekaligus mengelola sumber daya alam guna memenuhi kebutuhan masyarakat secara luas (Asnawi, 2016).

Peran strategis BUMN pada hakikatnya merupakan perwujudan langsung dari amanat konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan pada ayat (2) dan ayat (3) pasal tersebut menegaskan keharusan adanya penguasaan negara atas sumber daya alam

serta cabang-cabang produksi yang bernilai strategis untuk dimanfaatkan sepenuhnya demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Penegasan ini menunjukkan bahwa negara hadir secara aktif dalam aktivitas ekonomi, di mana dalam praktiknya BUMN tidak hanya berorientasi pada pencapaian keuntungan, melainkan juga memikul tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa BUMN merupakan perwujudan amanat konstitusi dalam pengelolaan bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, pelaksanaan Undang-Undang terkait BUMN harus senantiasa berpedoman dan tunduk pada ketentuan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya sesuai dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan.

3.1.2. Proses Legislasi dan Pelibatan Publik

Secara garis besar, tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, serta Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Selanjutnya, Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas bersama oleh DPR dan Presiden guna memperoleh persetujuan bersama. Menurut Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam undang-undang. Pengaturan tersebut kemudian dijabarkan secara lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Tahapan penyusunan undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan meliputi lima tahapan utama. Pertama, tahap perencanaan dilaksanakan melalui penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 16 sampai dengan Pasal 20 yang memuat prioritas RUU beserta naskah akademik. Kedua, tahap penyusunan RUU dilakukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dengan harmonisasi materi (Pasal 47-62), termasuk draft awal dan penyesuaian. Ketiga, tahap pembahasan melibatkan dialog tingkat I di komisi/Baleg dan tingkat II di paripurna DPR bersama Presiden (Pasal 96-100). Keempat, tahap pengesahan oleh Presiden dalam 7 hari atau kembali ke DPR jika ditolak (Pasal 101-102). Kelima, tahap pengundangan dan peraturan pelaksana melalui Lembaran Negara dan dituangkan dalam Berita Negara (Pasal 103-113), memastikan UU efektif dan didukung turunannya (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, 2011).

Pada Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara diawali pada tahap penyusunan dengan diterbitkannya Nota Dinas Nomor TU/1145/Kom/6/DPRRI/2/2020 yang meminta Badan Keahlian DPR RI menyiapkan Naskah Akademik dan draf rancangan undang-undang. Menindaklanjuti permintaan tersebut, Badan Keahlian DPR RI menyelenggarakan tiga kali diskusi dengan pakar akademisi, melakukan uji konsep di Provinsi DI Yogyakarta dan Jawa Barat, serta mempublikasikan Naskah Akademik dan draf RUU melalui SIMAS PUU pada 31 Mei 2021 guna memperoleh masukan dari masyarakat. Selanjutnya, Komisi VI DPR RI membentuk panitia kerja (Panja) penyusunan Naskah Akademik dan RUU serta melaksanakan diskusi dengan akademisi melalui RDPU dan kunjungan kerja ke sejumlah universitas, yang hasilnya digunakan untuk penyempurnaan naskah dalam rapat Panja sepanjang 8 November hingga 14 Desember 2021 (Keterangan DPR Dan Presiden PERKARA NOMOR 64/PUU-XXIII/2025, 2025).

Pada tanggal 14 Desember 2021, Komisi VI menyampaikan Naskah Akademik dan RUU kepada Badan Legislasi DPR RI untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi, yang kemudian dilanjutkan melalui rapat-rapat harmonisasi hingga September 2023. Setelah proses tersebut selesai, RUU diajukan ke Rapat Paripurna DPR RI pada 3 Oktober 2023 dan disetujui sebagai Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR RI, sebelum akhirnya disampaikan kepada Presiden pada 25 September 2024.

Selanjutnya, Tahap pembahasan dimulai dengan penunjukan wakil pemerintah oleh Presiden melalui Surat Nomor R54/Pres/XI/2024, yang kemudian diikuti dengan penugasan Komisi VI DPR RI sebagai alat kelengkapan yang membahas RUU. Pembahasan secara resmi dilaksanakan melalui Rapat Kerja Komisi VI DPR RI bersama Pemerintah pada 23 Januari 2025 dengan agenda penyampaian pandangan Presiden, penyerahan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), serta penetapan jadwal pembahasan. Dalam rangka memperoleh masukan ahli, Komisi VI DPR RI menyelenggarakan RDPU pada 30 Januari 2025 dengan melibatkan sejumlah pakar dan akademisi. Selanjutnya, pembahasan DIM dan perumusan substansi undang-undang dilakukan melalui rapat Panja bersama Pemerintah, termasuk pembentukan tim perumus dan tim sinkronisasi. Proses pembahasan tingkat I diselesaikan melalui Rapat Kerja pada 1 Februari 2025, yang menghasilkan persetujuan untuk melanjutkan RUU ke pembicaraan tingkat II. Pada tanggal 4 Februari 2025, Rapat Paripurna DPR RI menyetujui RUU tersebut untuk disahkan menjadi undang-undang, yang kemudian disahkan dan diundangkan pada Februari 2025 sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025.

Tahap akhir pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dilanjutkan dengan tahap pengesahan. Setelah memperoleh persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Rapat Paripurna, Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan

Usaha Milik Negara dalam rentang waktu 2 hingga 24 Februari 2025, sehingga secara resmi ditetapkan sebagai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Selanjutnya, pada tahap pengundangan, Menteri Sekretaris Negara mengundangkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097 pada tanggal 24 Februari 2025. Dengan pengundangan tersebut, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 memperoleh kekuatan hukum mengikat dan berlaku sebagai hukum positif yang sah dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sejalan dengan itu, pelibatan publik dalam penyusunan undang-undang juga diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPPU). Pelibatan masyarakat merupakan hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang guna menjamin terwujudnya asas keterbukaan serta prinsip *dominus legum populus*. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 96 diubah sehingga berbunyi:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
4. Untuk memudahkan Masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/aturan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
5. Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
 - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
7. Hasil Kegiatan Konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
 8. Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
 9. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, 2011).

Mekanisme pelibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui berbagai bentuk, seperti rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (2). Sementara itu, Pasal 97 menegaskan adanya kewajiban untuk melakukan publikasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan agar dapat diakses secara mudah dan luas oleh masyarakat. Ketentuan ini bertujuan memastikan proses penyusunan undang-undang bersifat demokratis, transparan, dan responsif, di mana pengabaian dapat menimbulkan cacat formil yang berpotensi dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Namun dalam praktiknya, pada pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), berkembang kritik yang cukup mendasar terkait dengan terpenuhinya persyaratan formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kritik tersebut terutama ditujukan pada dugaan tidak dipatuhinya ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PPPU), khususnya yang berkaitan dengan penerapan prinsip keterbukaan serta partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Sejumlah pihak, antara lain LKBH Mahasiswa Islam (LKBHMI), mahasiswa Universitas Indonesia, serta Lokataru Foundation, mengajukan permohonan

pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi (PERKARA NOMOR 64/PUU-XXIII/2025, 2025).

Pada perkara tersebut pemohon menegaskan bahwa proses legislasi undang-undang *a quo* tidak memberikan ruang partisipasi publik secara memadai sejak tahap perencanaan hingga pembahasan. Rancangan undang-undang tidak dipublikasikan secara terbuka melalui kanal resmi DPR, seperti situs JDIH DPR RI, akses terhadap naskah akademik dan draf RUU terbatas, serta tidak terdapat undangan partisipasi masyarakat yang terstruktur sejak penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Kondisi tersebut dinilai bertentangan dengan Pasal 96 dan Pasal 97 PPPU yang secara eksplisit mewajibkan pembentuk undang-undang untuk membuka ruang masukan masyarakat secara lisan maupun tertulis melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), sosialisasi, seminar, dan konsultasi publik.

Sejalan dengan itu, jika ditinjau dari sisi bentuk dan mekanisme partisipasinya, fakta persidangan menunjukkan bahwa pelibatan publik dalam pembentukan UU Nomor 1 Tahun 2025 cenderung bersifat terbatas dan selektif. Partisipasi lebih banyak diberikan kepada kalangan pakar tertentu dan unsur pemerintah, tanpa disertai bukti adanya RDPU yang melibatkan masyarakat luas, organisasi masyarakat sipil, serikat pekerja, atau pemangku kepentingan yang terdampak langsung oleh kebijakan BUMN. Selain itu, tidak ditemukan mekanisme konsultasi publik berbasis daring yang terbuka dan mudah diakses, padahal teknologi informasi seharusnya menjadi sarana utama untuk menjamin keterbukaan legislasi.

Faktanya sebagian besar informasi terkait RUU justru diperoleh publik dari situs pihak ketiga, bukan dari laman resmi DPR RI. Klaim DPR bahwa aspirasi masyarakat tetap diserap melalui berbagai pertemuan dan penyerapan masukan yang disampaikan dalam keterangan di Mahkamah Konstitusi dinilai tidak memenuhi standar partisipasi bermakna, karena dilakukan setelah undang-undang disahkan (*post-factum*). Pola demikian bertentangan dengan Pasal 96 ayat (2) PPPU yang menempatkan partisipasi

publik sebagai prasyarat pra-pengesahan melalui forum-forum resmi seperti RDPU, seminar, dan lokakarya. Meskipun Mahkamah Konstitusi pada akhirnya menolak permohonan uji formil tersebut pada September 2025 dengan perbandingan suara 5:4, empat hakim konstitusi menyampaikan *dissenting opinion* yang menegaskan bahwa prinsip *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained* belum terpenuhi secara memadai dalam proses legislasi undang-undang ini (MKRI, 2025).

Analisis terhadap pihak-pihak yang terlibat semakin memperkuat temuan mengenai rendahnya keterbukaan akses. Pelibatan dalam proses pembahasan didominasi oleh pakar yang memiliki kedekatan dengan pemerintah, seperti unsur akademisi tertentu, serta anggota DPR Komisi VI yang menjadi alat kelengkapan dewan terkait sektor BUMN. Sementara itu, organisasi masyarakat sipil seperti LKBHMI dan kelompok mahasiswa baru dapat menyampaikan keberatannya setelah undang-undang disahkan melalui mekanisme pengujian di Mahkamah Konstitusi, bukan melalui forum legislasi. Kondisi ini menunjukkan minimnya akses partisipasi sejak awal, ditandai dengan tidak dipublikasikannya naskah akademik secara lengkap, absennya jadwal hearing publik di laman resmi DPR, serta tertutupnya dokumen pembahasan.

Kritik terhadap lemahnya aspek transparansi dalam pembentukan Undang-Undang ini juga sejalan dengan pernyataan Profesor 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).

Praktik tersebut bertentangan dengan Pasal 97 PPPU yang menekankan prinsip keterbukaan informasi, sekaligus tidak sejalan dengan teori tangga partisipasi Arnstein yang menghendaki pergeseran dari sekadar *tokenism* menuju *citizen power*, di mana masyarakat memiliki pengaruh nyata dalam proses pengambilan keputusan (Ulya et al., 2020). Sejumlah kajian akademik dan kritik jurnal bahkan menilai bahwa minimnya partisipasi publik dalam pembentukan UU ini berpotensi menurunkan legitimasi demokratis undang-undang, serta membuka ruang meningkatnya risiko penyalahgunaan kewenangan dan praktik koruptif dalam pengelolaan BUMN, termasuk entitas strategis seperti Danantara, akibat lemahnya kontrol sosial.

3.2. Implementasi *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025

3.2.1. Hak untuk didengar

Hak untuk didengar (*right to be heard*) merupakan unsur yang bersifat fundamental dalam konsep *meaningful participation* sebagaimana dikembangkan dalam doktrin Mahkamah Konstitusi. Hak ini menegaskan bahwa partisipasi publik tidak dapat direduksi sekadar pada pemenuhan prosedur formal, melainkan harus memberikan ruang nyata bagi masyarakat untuk menyampaikan pandangan, kritik, dan kepentingannya dalam proses pembentukan undang-undang. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan bahwa partisipasi masyarakat yang bersifat bermakna mensyaratkan terpenuhinya tiga unsur utama, yakni hak untuk didengar, hak agar pendapat dipertimbangkan, serta hak untuk memperoleh penjelasan. Pada konteks ini, hak untuk didengar menjadi pintu awal deliberasi demokratis, karena tanpa adanya kesempatan menyampaikan pendapat secara efektif, proses legislasi kehilangan dimensi dialogis yang menjadi ciri negara hukum demokratis (Prastyo, 2022).

Secara yuridis, hak masyarakat untuk didengar memiliki landasan yang kuat pada prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Prinsip tersebut semakin dipertegas melalui ketentuan Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk memperjuangkan haknya secara kolektif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Lebih lanjut, pengaturan mengenai hal tersebut juga tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 secara tegas mengatur kewajiban pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, khususnya melalui penerapan asas keterbukaan dan partisipasi publik sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 dan Pasal 96. Norma ini kemudian dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusan pengujian formil undang-undang, yang menempatkan hak untuk didengar sebagai standar konstitusional dalam menilai keabsahan proses legislasi (Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 2020a).

Sejalan dengan itu, pada pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, secara faktual pembentuk undang-undang (DPR) mengklaim telah melakukan pemeuhan *right to be heard* dilaksanakan sejak tahap awal perumusan Naskah Akademik hingga pembahasan RUU. Pada fase penyusunan awal, Badan Keahlian DPR RI menyelenggarakan serangkaian forum untuk menyerap pandangan dari kalangan akademisi, pakar hukum, serta praktisi BUMN, antara lain Dr. N. Pininta Amburawu, Dr. Hendry Julian Noor, Prof. Nindyo Pramono, Dr. W. M. H. Susilowati, dan Prof. Bismar Nasution, serta melibatkan perwakilan BUMN seperti PT Bio Farma (Persero), PT Pindad (Persero), dan PT Taman Wisata Candi Borobudur Prambanan dan Ratu Boko (Persero).

Lebih lanjut, Komisi VI DPR RI juga mengadakan berbagai kegiatan Rapat Dengar Pendapat (RDPU) dan kunjungan kerja ke sejumlah perguruan tinggi guna memperoleh masukan akademik yang lebih luas. Dalam hal ini, DPR RI mendengarkan pandangan dari tokoh dan akademisi seperti Dr. Tanri Abeng, MBA, Dr. Toto Pranoto, Fazar Harry Sampurno, serta akademisi dari Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjadjaran, Universitas Hasanuddin, dan Universitas Brawijaya. Masukan-masukan tersebut difokuskan pada substansi pengaturan BUMN dalam RUU a quo, baik dari perspektif tata kelola, fungsi ekonomi negara, maupun implikasi yuridisnya (Keterangan DPR RI Pada Nomor Perkara 64/PUU-XXIII/2025).

Tidak terhenti pada tahap itu saja, pada tahap pembahasan DPR RI Kembali menyelenggarakan RDPU untuk memperdalam substansi RUU dengan melibatkan sejumlah pakar dan akademisi, antara lain Prof. Yetty Komalasari Dewi, Prof. Paripurna P. Sugarda, Prof. Didik J. Rachbini, Dr. Yuli Indrawati, dan Dr. Toto Pranoto. Dalam forum tersebut, Panitia Kerja (Panja) menerima pemaparan dan kritik akademik terkait materi perubahan Undang-Undang BUMN. Seluruh masukan yang diperoleh dalam berbagai forum tersebut secara normatif diklaim menjadi bahan pertimbangan Panja dalam proses pembahasan dan pengambilan keputusan terhadap RUU a quo.

Namun, keterlibatan publik cenderung terbatas pada kelompok tertentu, seperti perwakilan BUMN, asosiasi profesi, dan akademisi yang diundang secara selektif, sementara kelompok masyarakat sipil yang terdampak langsung oleh perubahan kebijakan BUMN tidak seluruhnya memperoleh akses yang setara. Selain itu, partisipasi publik lebih banyak diberikan setelah draf rancangan undang-undang relatif final, sehingga ruang untuk memengaruhi substansi kebijakan menjadi sangat terbatas (Keterangan Pemohon pada PERKARA NOMOR 64/PUU- XXIII/2025, 2025).

Berdasarkan indikator *meaningful participation*, pemenuhan hak untuk didengar dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 cenderung bersifat prosedural dibandingkan substantif. Keterbukaan akses

belum optimal karena informasi mengenai draf dan jadwal pembahasan tidak disebarluaskan secara memadai kepada publik luas. Jika ditinjau dari aspek keterwakilan, kelompok masyarakat terdampak tidak dilibatkan secara proporsional, sehingga aspirasi yang masuk tidak mencerminkan keberagaman kepentingan publik. Selain itu, kecukupan waktu dan informasi bagi masyarakat untuk memahami substansi perubahan undang-undang dan menyusun pendapat kritis juga relatif terbatas, yang bertentangan dengan prinsip deliberasi rasional dalam demokrasi konstitusional.

Lemahnya pemenuhan hak untuk didengar tersebut berdampak langsung pada legitimasi demokratis pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Partisipasi publik yang tidak bermakna berpotensi menurunkan kualitas undang-undang sekaligus membuka ruang terjadinya cacat formil dalam proses legislasi. Kondisi ini dapat menjadi dasar kuat bagi pengujian formil di Mahkamah Konstitusi, karena pembentuk undang-undang dinilai tidak sepenuhnya melaksanakan mandat konstitusional untuk melibatkan rakyat secara substantif dalam pembentukan hukum yang mengikat secara umum. Hak untuk didengar tidak hanya berfungsi sebagai prosedur administratif, melainkan sebagai prasyarat esensial bagi terwujudnya undang-undang yang demokratis, legitimate, dan konstitusional.

3.2.2. Hak untuk dipertimbangkan

Hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*) merupakan kelanjutan dari hak untuk didengar dalam teori *meaningful participation* karena setelah aspirasi masyarakat didengar, pendapat tersebut harus benar-benar menjadi *bahan deliberatif* dalam proses legislasi, bukan sekadar terdengar tanpa dampak. Dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, termasuk Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah menegaskan bahwa partisipasi publik yang bersifat bermakna mengharuskan pandangan dan aspirasi masyarakat tidak sekadar diterima secara formal, melainkan juga dipertimbangkan secara substantif dalam perumusan norma undang-undang (Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2025, 2025). Penafsiran

tersebut sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memandang proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai ruang aktualisasi kehendak rakyat secara efektif (Prastyo, 2022).

Pada praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, pembentuk undang-undang yakni DPR juga mengklaim telah melaksanakan *right to be considered* sebagai bagian dari prasyarat partisipasi bermakna. Salah satu indikator yang dikemukakan adalah bahwa masukan yang disampaikan oleh pakar dan akademisi tidak terhenti pada tahap penyampaian pendapat semata, melainkan dibawa ke dalam forum-forum pengambilan keputusan untuk dapat dipertimbangkan dalam proses legislasi. Dalam hal ini, masukan tersebut dibahas lebih lanjut dalam rapat-rapat pembentukan undang-undang, khususnya dalam rapat Panitia Kerja (Panja) RUU BUMN.

Secara prosedural, pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) oleh panja RUU menunjukkan bahwa forum penerimaan dan forum pembahasan berada dalam satu rangkaian proses yang sama. Dengan demikian, pandangan akademik dan rekomendasi kebijakan yang disampaikan dalam RDPU secara struktural memiliki akses langsung ke ruang deliberasi internal Panja. Kondisi ini, dapat dipahami sebagai upaya untuk memastikan bahwa setiap masukan yang diterima tidak terlepas dari proses perumusan norma, melainkan menjadi bagian dari bahan diskusi dalam pembahasan pasal demi pasal (Keterangan DPR RI Pada Nomor Perkara 64/PUU-XXIII/2025).

Lebih lanjut, pembahasan masukan dalam rapat Panja mencerminkan adanya mekanisme internal untuk mempertimbangkan substansi pendapat yang diberikan oleh pakar dan akademisi. Dalam forum tersebut, masukan tidak hanya dicatat sebagai dokumentasi formal, tetapi juga dijadikan referensi dalam menyusun, mengubah, atau mempertahankan rumusan norma dalam RUU. Oleh karena itu, secara konseptual, praktik ini dapat dikategorikan

sebagai bentuk pemenuhan *right to be considered*, karena pendapat publik khususnya dari kalangan ahli secara institusional ditempatkan dalam proses pengambilan keputusan legislasi.

Tabel 3.1.

Rumusan Awal	Masukan Pakar	Rumusan Akhir
Pokok Perubahan UU 19/2003 1. Pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anggata Nusantara (BPI Danantara) yang merupakan suatu badan hukum yang menerima pelimpahan sebagian kewenangan Menteri BUMN dalam melaksanakan fungsi sebagai pengelola dan konsolidator aset BUMN.	Prof. Dr. Paripurna P. Suganda, S.H., M.Hum. Terdapat ambiguitas kewenangan BPI. Dalam RUU, kewenangan diberikan oleh Menteri Keuangan tetapi laporannya dan pertanggungjawabannya diberikan kepada Presiden. Seharusnya pada saat kewenangan diberikan oleh Menteri Keuangan, pelaporannya pun disampaikan kepada Menteri Keuangan.	Pasal 3E UU 1/2025 (1) Dalam melaksanakan pengelolaan BUMN, Presiden melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Badan yang dibentuk dengan Undang Undang ini. (2) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan badan hukum Indonesia yang sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.
2. BPI Danantara akan bertanggung jawab dan melapor kepada Presiden dan diawasi oleh Menteri BUMN.	Dr. Yuli Indrawati, S.H.,LLM. Konstruksi kelembagaan dan kewenangan Menteri BUMN dan BPI akan rancu. Konsep ini menjadikan BPI sebagai bagian dari Kementerian BUMN (delegasi). Dengan demikian, BPI tidak bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi kepada Menteri BUMN.	(3) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional BUMN dan sumber dana lain. (4) Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Presiden. (5) Dalam rangka memastikan kontribusi dividen untuk pengelolaan investasi, Menteri menempatkan perwakilannya di Badan, Holding Investasi, dan Holding Operasional atas persetujuan Presiden.
Pokok Perubahan UU 19/2003 Peran DPR dalam pengelolaan BUMN	Dr. Yuli Indrawati, S.H.,LLM. a. Penyertaan modal negara pada BUMN	Pasal 4A UU 1/2025 (3) Menteri mengajukan penyertaan modal negara dalam rangka:

antara lain memberikan persetujuan dan rencana privatisasi, dan pemberian modal negara atas penugasan dan setoran dividen.	bukan suatu keharusan. Harus ada mekanisme pengawasan yang ketat dari DPR. Perlu dibedakan dan diperhatikan BUMN yang mendapatkan PMN. b. Prosedur pengajuan PMN: BUMN -> Menteri BUMN -> Menteri Keuangan -> DPR. c. Penugasan negara kepada BUMN harus diikuti dengan pembiayaan yang tidak merugikan kegiatan usaha BUMN.	a. pendirian Badan, Holding Investasi, Holding Operasional, dan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1); b. perubahan penyertaan modal negara kepada Badan sebagaimana dimaksud pada ayat (2); c. penambahan penyertaan modal negara kepada Badan; dan/atau d. penugasan Pemerintah Pusat, kepada alat kelengkapan DPR RI yang membidangi BUMN untuk mendapat persetujuan.
Pasal 1 angka 1 UU 19/2003 Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara memiliki	Prof. Dr. Yetty Komalasari Dewi, S.H., M.L.I. a. Perlu dipertimbangkan Persero yang memiliki 1% dwiwarna dapat dikualifikasikan sebagai BUMN. b. Apakah Holding Investasi ingin dianggap sebagai “badan usaha milik negara?” Jika ya, maka dengan rencana kepemilikan BPI 99% dan Kementrian BUMN 1%, tidak memenuhi definisi BUMN.	Pasal 1 UU 1/2025 Dalam Undang undang ini, yang dimaksud dengan: a. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disingkat BUMN adalah badan usaha yang memenuhi minimal salah satu ketentuan berikut: b. Seluruh atau Sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia melalui

		penyertaan langsung atau c. Terdapat hak Istimewa yang dimiliki Negara Republik Indonesia.
--	--	---

Sumber: Putusan Nomor 64/PUU/XXIII-2025

Berdasarkan komparasi antara rumusan awal, pandangan para pakar dalam RDPU, dan rumusan akhir dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, tampak adanya keterkaitan substantif yang menunjukkan bahwa masukan akademik benar-benar dijadikan bahan pertimbangan dalam pembentukan norma. Kritik mengenai ambiguitas kewenangan dan pertanggungjawaban BPI direspons melalui penegasan konstruksi pelimpahan kewenangan Presiden dan status badan hukum dalam Pasal 3E, sementara masukan terkait penguatan mekanisme pengawasan dan prosedur penyertaan modal negara tercermin dalam Pasal 4A yang mensyaratkan persetujuan DPR sebagai bentuk checks and balances. Selain itu, redefinisi BUMN dalam Pasal 1 yang mencakup kepemilikan hak istimewa negara menunjukkan akomodasi atas problem konseptual mengenai struktur holding dan saham dwiwarna. Keseluruhan perubahan tersebut menegaskan bahwa forum RDPU tidak bersifat formalitas, melainkan berfungsi sebagai ruang deliberatif yang efektif sehingga prinsip *right to be heard* terimplementasi secara nyata, baik secara prosedural maupun substantif, dalam desain akhir undang-undang.

Namun faktanya, sejumlah kritik juga dikeluhkan pada perkara Nomor 64/PUU-XXIII/2025, para Pemohon yakni Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBHMI) Cabang Jakarta Barat, Yayasan Lokataru, dan Kusuma Al Rasyid Agdar Maulana Putra mengajukan permohonan uji formil UU BUMN ke Mahkamah Konstitusi dengan dalil bahwa pembentukan UU Nomor 1 Tahun 2025 gagal memenuhi prinsip partisipasi publik yang bermakna karena masukan dan aspirasi masyarakat luas tidak dipertimbangkan secara substansial pada setiap tahapan proses legislasi. Para Pemohon menekankan

bahwa legislasi yang memengaruhi sektor strategis seperti BUMN harus menyediakan ruang deliberatif yang memadai bagi semua pihak terdampak, termasuk masyarakat sipil yang tidak hanya berasal dari kelompok profesional atau institusional tertentu.

Fakta persidangan menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya, mengakui bahwa pembentuk undang-undang telah membuka akses partisipasi publik melalui publikasi naskah akademik dan RUU BUMN di portal SIMAS PUU DPR serta melalui forum-forum konsultasi dengan pemangku kepentingan seperti direktur BUMN, akademisi, dan pakar. Berdasarkan bukti ini, Mahkamah dalam *legal considerations* yang dibacakan oleh Hakim Konstitusi Ridwan Mansyur menyatakan bahwa pembentukan UU Nomor 1 Tahun 2025 telah memenuhi asas keterbukaan dan partisipasi bermakna dari sudut pandang prosedural. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa masukan publik yang diekspresikan dalam forum yang diakui telah menjadi bagian dari pertimbangan pembentuk undang-undang (PERKARA NOMOR 64/PUU- XXIII/2025, 2025).

3.2.3. Hak untuk Mendapat Penjelasan

Hak untuk mendapat penjelasan (*right to be explained*) merupakan komponen akhir dari trilogi partisipasi bermakna (*meaningful participation*) yang terdiri atas hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan jawaban atau penjelasan atas pendapat yang disampaikan. Konsep ini tidak hanya menuntut penerimaan aspirasi publik, tetapi juga mewajibkan pembentuk undang-undang memberikan respons yang jelas, rasional, dan terbuka atas masukan publik yang masuk selama proses legislasi. Mahkamah Konstitusi telah menjabarkan hak ini sebagai bagian tak terpisahkan dari prinsip kedaulatan rakyat yang diperintahkan oleh Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28C UUD NRI 1945, serta diatur dalam kerangka asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahan terakhirnya (Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, 2022). Hak untuk

mendapat penjelasan pada dasarnya menempatkan publik sebagai subjek aktif yang berhak mendapat justifikasi dari pembentuk undang-undang terkait keputusan atau penolakan atas pendapat yang mereka sampaikan selama proses legislasi, sehingga tidak terjadi sekadar dialog tanpa tindak lanjut.

Selain *right to be heard* dan *right to be considered*, DPR RI juga mengklaim telah melakukan upaya pemenuhan *right to be explained* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Dalam hal tersebut, pada tanggal 1 Maret 2022, Wakil Ketua Komisi VI DPR RI menyampaikan penjelasan terbuka mengenai urgensi masukkan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2022. Penjelasan tersebut menekankan bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 telah berlaku selama kurang lebih 19 tahun, sehingga secara normative dipandang memerlukan penyesuaian terhadap dinamika pengelolaan BUMN itu sendiri. Selain itu, Komisi VI DPR RI juga menjelaskan bahwa penyusunan Naskah Akademik dan RUU BUMN tersebut telah diselesaikan, dengan salah satu substansi perubahan yang diusulkan berkaitan dengan penguatan peran Kementrian BUMN dalam rangka tata Kelola Perusahaan negara (Parlemen, 2022).

Lebih lanjut, dalam Rapat Kerja antara Komisi VI DPR RI dan Pemerintah pada tanggal 3 Februari 2025, disampaikan secara terbuka kesepakatan untuk melanjutkan pembahasan RUU ke tahap pembicaraan Tingkat dua dalam Rapat Paripurna DPR RI. Forum tersebut menjadi sarana bagi pembentuk undang-undang untuk menjelaskan posisi dan alasan politik hukum atas kelanjutan pembahasan RUU, sekaligus memberikan kepastian prosedural mengenai arah pengambilan keputusan legislasi.

Selanjutnya, pada tanggal 4 Februari 2025, Ketua Komisi VI DPR RI dalam Rapat Peripurna memberikan penjelasan mengenai pokok-pokok Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disepakati antara DPR dan Pemerintah. Salah satu poin yang disampaikan adalah dorongan agar BUMN

bertransformasi menjadi entitas bisnis yang profesional, efisien dan memiliki daya saing global. Dalam kerangka tersebut, dijelaskan pula adanya penegasan pemisahan peran, di mana negara melalui kementerian terkait lebih menitikberatkan fungsi regulasi, sementara fungsi operasional dijalankan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh tujuan tersebut (Parlemen, 2025).

Penjelasan-penjelasan tersebut disampaikan melalui forum resmi yang disiarkan kepada publik secara terbuka melalui kanal YouTube TV Parlemen, sehingga dapat diakses oleh masyarakat luas. Praktik ini dapat dipahami sebagai bentuk pemenuhan *right to be explained*, karena DPR RI berupaya memberikan jawaban dan justifikasi atas arah kebijakan serta substansi perubahan undang-undang sebagai respons terhadap masukan dan perhatian publik. Meskipun demikian, efektivitas pemenuhan hak ini tetap bergantung pada sejauh mana penjelasan yang diberikan bersifat komprehensif, mudah dipahami, dan secara substantif menjawab kekhawatiran maupun kritik yang disampaikan oleh para pihak yang terlibat dalam proses legislasi.

Prinsip *right to be explained* mengatur bahwa respons pembentuk undang-undang tidak hanya sekadar memberikan akses data atau publikasi dokumen, tetapi juga harus berwujud dalam justifikasi yang dapat dipahami publik terkait alasan mengapa suatu masukan dipilih untuk diakomodasi atau justru ditolak. Hal ini dimaksudkan agar publik dapat mengerti landasan pertimbangan pembentuk undang-undang dan merasa suara mereka tidak hilang begitu saja dalam proses legislasi.

3.3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025

Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) memicu perdebatan sosial dan yuridis yang signifikan sejak pengundangannya pada awal tahun 2025. Konstelasi dinamika ini ditandai oleh intensitas penolakan publik dan gejolak konstitusional melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Berdasarkan pengamatan dari IDN Times menunjukkan

bahwa UU BUMN menempati peringkat keempat dalam daftar undang-undang yang paling banyak diuji sepanjang tahun 2025, di samping UU TNI, UU Polri, dan UU Pemilu, dengan sekitar sebelas permohonan uji konstitusional baik uji formil maupun uji materil. Tentu hal ini menunjukkan adanya problematika substantif dan prosedural yang dirasakan masyarakat dan para pemohon (Yosafat, 2026).

Tabel 3.2.

No.	Nomor Perkara	Pengujian Perkara	Amar Putusan
1.	24/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dapat diterima
2.	38/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dapat diterima
3.	39/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Permohonan dicabut
4.	43/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dapat diterima
5.	44/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak diterima
6.	52/PUU-XXIII/2025	Uji Formil	Tidak dapat diterima
7.	64/PUU-XXIII/2025	Uji Formil	Tidak dikabulkan
8.	80/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dapat diterima
9.	115/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dikabulkan
10.	156/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Tidak dapat diterima
11.	169/PUU-XXIII/2025	Uji Materil	Permohonan dicabut

Berdasarkan tabel diatas, dari 11 perkara yang diajukan oleh pemohon ada 2 perkara yang mengajukan uji formil di Mahkamah Konstitusi, beberapa pemohon mengajukan pengujian UU BUMN ke MK khususnya terkait dengan ketidakpatuhan prosedur *meaningful participation*, yakni keterlibatan publik yang bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dua mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada perkara 52/PUU-XXIII/2025 yakni Abu Rizal Biladina dan Bima Surya, hal yang sama juga terjadi pada perkara 64/PUU-XXIII/2025 yang dilakukan oleh para pemohon dari Lokataru Foundation dan Lembaga Konsultasi Bantuan Hukum Mahasiswa Islam Cabang Jakarta Barat (LKBHMI). Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil dengan alasan bahwa proses pembahasan

Rancangan Undang-Undang (RUU) sejak tahap awal pembentukannya tidak melibatkan partisipasi publik secara memadai. Mereka menyatakan bahwa pengesahan Undang-Undang BUMN tidak melibatkan masyarakat secara luas sehingga berpotensi bertentangan dengan asas keterbukaan dan prinsip partisipasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (MKRI, 2025).

Sejalan dengan itu, jika dilihat indikator *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang menurut putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, termasuk terurai dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menjadi rujukan dalam uji formil ini. Indikator tersebut mencakup:

1. Hak untuk didengar oleh pembentuk undang-undang;
2. Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya;
3. Hak untuk memperoleh penjelasan atas alasan suatu masukan tidak diakomodasi.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, setidaknya pada tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara 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. Prinsip ini secara teoretis mengakar pada asas keterbukaan dan demokrasi konstitusional yang tercantum dalam UUD NRI 1945 (Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 2020).

Berdasarkan fakta dan data yang dikemukakan sebelumnya, DPR RI secara institusional mengklaim telah membuka ruang partisipasi publik melalui pelibatan akademisi, pakar, praktisi, dan perwakilan BUMN dalam berbagai forum resmi, seperti penyusunan Naskah Akademik, Rapat Dengar Pendapat (RDPU), diskusi akademik, serta kunjungan kerja ke berbagai perguruan tinggi. Praktik ini menunjukkan bahwa dari sisi *right to be heard*,

pembentuk undang-undang telah menyediakan kanal formal bagi substansi RUU a quo. Secara prosedural, kondisi tersebut dapat dinilai sebagai pemenuhan hak untuk didengar dalam proses legislasi.

Selanjutnya, dalam aspek *right to be considered*, DPR RI juga menyatakan bahwa masukan yang disampaikan oleh para pakar dan akademisi tidak berhenti pada tahap penerimaan formal, melainkan dibahas lebih lanjut dalam rapat-rapat pembentukan undang-undang, khususnya dalam forum Panitia Kerja (Panja) RUU a quo. Pelaksanaan RDPU oleh Panja menunjukkan adanya keterkaitan struktural antara proses penerimaan masukan dan proses deliberasi internal dalam pembahasan norma. Dengan demikian, secara normatif terdapat mekanisme yang memungkinkan masukan publik terutama kalangan ahli untuk dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan legislasi.

Adapun dalam aspek *right to be explained*, DPR RI juga telah menyampaikan berbagai penjelasan terbuka mengenai urgensi, arah kebijakan, dan substansi perubahan undang-undang. Penjelasan tersebut disampaikan melalui forum resmi, seperti rapat kerja, rapat paripurna, serta pernyataan pimpinan Komisi VI DPR RI, yang kemudian disiarkan kepada publik melalui kanal media resmi seperti YouTube TV Parlemen. Praktik ini dapat dipahami sebagai upaya memberikan justifikasi dan penjelasan atas pilihan kebijakan yang diambil oleh pembentuk undang-undang, sekaligus sebagai respons terhadap perhatian dan masukan dari para pihak yang terlibat dalam proses legislasi.

Kondisi tersebut diperkuat oleh pertimbangan hakim konstitusi pada perkara Nomor 64/PUU-XXIII/2025 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pembentuk undang-undang telah melakukan sejumlah Langkah untuk mewujudkan partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025. Mahkamah menilai bahwa DPR RI tidak menutup proses legislasi dari keterlibatan publik, melainkan membuka ruang bagi masyarakat serta pihak-pihak yang memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung terkait pengelolaan BUMN untuk menyampaikan

pandangannya. Hal ini tercermin dari pelibatan direktur atau perwakilan BUMN sebagai pihak yang terdampak langsung oleh materi muatan RUU, serta keterlibatan akademisi dan pakar yang memiliki kompetensi di bidang BUMN sebagai sumber pertimbangan keilmuan dalam perumusan kebijakan (PUTUSAN Nomor 64/PUU-XXIII/2025, 2025).

Selain itu, Mahkamah juga menilai adanya upaya pembentuk undang-undang dalam menjamin keterbukaan dan akses informasi kepada publik selama proses legislasi berlangsung. Penyediaan Naskah Akademik dan RUU melalui laman resmi DPR RI pada menu SIMAS PUU dinilai membuka kesempatan bagi masyarakat untuk mengakses substansi rancangan undang-undang sekaligus menyampaikan masukan secara daring. Transparansi tersebut diperkuat dengan penyiaran langsung rapat-rapat pembahasan melalui kanal media resmi DPR RI, sehingga publik dapat mengikuti proses pembentukan undang-undang secara terbuka. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah menyimpulkan bahwa secara prosedural telah terdapat upaya nyata untuk memenuhi prinsip partisipasi publik yang bermakna, meskipun pemenuhannya masih berada pada tataran standar minimal partisipasi dalam praktik konstitusional.

Menariknya, putusan ini tidak bersifat bulat. Empat dari sembilan hakim konstitusi menyampaikan *dissenting opinion* atau pendapat berbeda. Berdasarkan laporan CNN Indonesia dan Neraca, nama-nama hakim yang memberikan pendapat berbeda dalam putusan ini antara lain (Mohar, 2025):

1. Ketua Mahkamah Konstitusi Suhartoyo
2. Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Saldi Isra
3. Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih
4. Hakim Konstitusi Arsul Sani

Pokok *dissenting opinion* tersebut mencakup beberapa aspek kunci (IKHTISAR PUTUSAN PERKARA NOMOR 64/PUU- XXIII/2025, n.d.):

1. Pengakuan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*): Ketua MK Suhartoyo dan Wakil Ketua MK Saldi Isra menyatakan bahwa para pemohon

seharusnya memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan, sehingga pentingnya alasan permohonan perlu dipertimbangkan lebih lanjut.

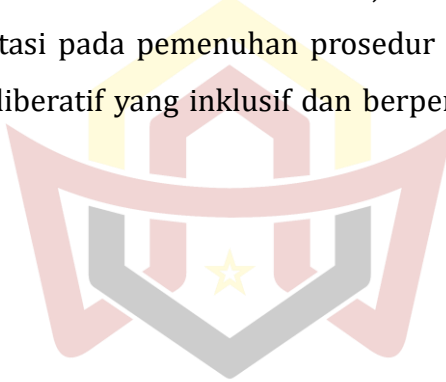
2. Kritik terhadap Pelibatan Publik: Hakim-hakim non-mayoritas ini berpendapat bahwa meskipun secara prosedural draft dan dokumen tersedia, bentuk dan kualitas keterbukaan dalam praktiknya masih tidak memadai. Mereka menekankan bahwa rapat-rapat tertutup atau terbatas dapat menghambat akses publik, sehingga substansi partisipasi publik belum benar-benar bermakna.
3. Penerapan Prinsip Keterbukaan: Dalam pendapat yang berbeda, beberapa hakim berupaya menegaskan bahwa partisipasi publik tidak hanya soal akses dokumen, tetapi juga tentang ruang deliberatif yang inklusif dan benar-benar representatif terhadap kepentingan masyarakat.

Sikap para hakim yang menyampaikan *dissenting opinion* kerap kali konsisten dengan karakter yuridis mereka dalam putusan-putusan lain yang menyinggung tentang hak konstitusional warga negara. Misalnya, dalam putusan-putusan yang mempersoalkan aspek prosedur pembentukan undang-undang atau pelibatan lembaga negara lain, hakim-hakim tersebut menunjukkan kecenderungan untuk menafsirkan prinsip keterbukaan secara substantif, bukan semata formil. Walaupun tidak spesifik untuk UU BUMN, pola ini tercerminkan dalam penekanan terhadap hak partisipasi dan keterbukaan proses legislasi yang dilontarkan melalui *dissenting opinion*.

Fenomena putusan mayoritas yang menyatakan pemenuhan *meaningful participation*, sekaligus adanya disensus dari hakim konstitusi dan penolakan dari sejumlah elemen masyarakat luas, dapat dianalisis menggunakan teori kebenaran nisbi dalam politik hukum. Teori ini menyatakan bahwa “kebenaran” dalam konteks legislasi tidak hanya bersifat objektif atau normatif, tetapi juga tergantung pada pengalaman, perspektif, dan ekspektasi sosial. Artinya, meskipun dari sudut pandang hukum formil

proses pembentukan UU BUMN telah memenuhi syarat hukum, persepsi publik yang melihat proses tersebut sebagai tidak inklusif mencerminkan adanya kebenaran lain yang relevan secara sosial dan politik (Nursetiawan & Ardhanariswari, 2022).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dapat dipahami meskipun pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dinyatakan telah memenuhi unsur *meaningful participation* secara yuridis formal oleh Mahkamah Konstitusi, namun secara substantif undang-undang tersebut masih mencerminkan minimnya partisipasi publik. Hal ini terlihat dari kuatnya resistensi masyarakat pasca-pengundangan, tingginya intensitas pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi, serta fakta bahwa pelibatan publik lebih berorientasi pada pemenuhan prosedur administratif daripada pembukaan ruang deliberatif yang inklusif dan berpengaruh nyata terhadap perumusan norma.



UIN IMAM BONJOL
PADANG