

**LAPORAN
PENELITIAN *PROFESSORSHIP*
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**MODEL *REAL-TIME PARLIAMENT PETITION*
SEBAGAI BENTUK PARTISIPASI PENGAWASAN BAGI PUBLIK
DI MASA PANDEMI**

TIM PENELITI

Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.	NIDN 0023108502	SINTA ID 6189509
Prof. Yuswanto, S.H., M.H.	NIDN 0014056202	SINTA ID 6680335
Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.	NIDN 0002018001	SINTA ID 6721143
Dr. Muhtadi, S.H., M.H.	NIDN 0024017706	SINTA ID 6157892

**Dibiayai DIPA BLU Universitas Lampung
Dengan Surat Penugasan Penelitian *Professorship*
Nomor: 1437/UN26.21/PN/2021**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2021**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN *PROFESSORSHIP* UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian : Model *Real-Time Parliament Petition* Sebagai Bentuk Partisipasi Pengawasan Bagi Publik di Masa Pandemi

Manfaat sosial ekonomi : Regulasi/produk kebijakan hukum nasional.

Jenis penelitian : penelitian dasar penelitian terapan
: pengembangan eksperimental

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.
b. NIDN : 0023108502
c. Jabatan Fungsional : Lektor
d. Program Studi : Ilmu Hukum
e. Nomor HP : 081369592059
f. Alamat Surel (e-mail) : zulkarnain.ridlwan@fh.unila.ac.id

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
b. NIDN : 0014056202
c. Program Studi : Ilmu Hukum

Anggota Peneliti (2)

a. Nama Lengkap : Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.
b. NIDN : 0002018001
c. Program Studi : Ilmu Hukum

Anggota Peneliti (3)

a. Nama Lengkap : Dr. Muhtadi, S.H., M.H.
b. NIDN : 0024017706
c. Program Studi : Ilmu Hukum

Jumlah mahasiswa yg terlibat : 1) Umar Bassam, NPM 1812011231
2) Hilmi Akhmad Fuzan, NPM 1812011294.

Jumlah alumni yg terlibat : 2 (dua) orang
Jumlah staf yg terlibat : 2 (dua) orang
Lokasi Kegiatan : Provinsi Lampung
Lama Kegiatan : 6 (enam) Bulan
Biaya Penelitian : Rp. 50.000.000,00
Sumber Dana : DIPA BLU Unila 2021

Bandar Lampung, 21 September 2021

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila,



(Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.)
NIP. 196412181988031002

Ketua Peneliti

A handwritten signature in black ink, belonging to Dr. Zulkarnain Ridlwan.

(Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.)
NIP. 198510232008121003

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung

A handwritten signature in black ink, belonging to Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, written over a faint, circular stamp of Universitas Lampung.

(Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, DEA)
NIP. 196505101993032008

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel dan Bagan	v
Ringkasan	vi
Bab 1. Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Khusus	9
1.4 Urgensi Kegiatan	9
Bab 2. Tinjauan Pustaka	10
2.1 Respons Dunia atas Pandemi	10
2.2 Hak Konstitusional	15
2.3 Partisipasi Publik dalam Pemerintahan	18
2.4 <i>Parliament Petition</i>	23
Bab 3. Metode Penelitian	27
3.1 Tipe dan Pendekatan Penelitian	27
3.2 Materi Penelitian	27
3.2.1 Bahan Penelitian	27
3.2.2 Alat Pengumpulan dan Pengolahan Data	28
3.2.3 Jalan Penelitian	28
Bab 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan	29
4.1 Pengawasan Pemerintahan di Masa Pandemi	29
4.2 Keterbatasan Partisipasi Publik di Masa Pandemi	37
4.3 Model <i>Real-time Parliament Petition</i>	39
Bab 5. Penutup	55
5.1 Kesimpulan	55
5.2 Saran	56
Referensi	57

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Tabel

	Halaman
Tabel 1. Kenaikan Jumlah Reaktif Covid-19 dari Massa Unjuk Rasa Pengesahan UU Cipta Kerja	11
Tabel 2. Tindakan yang diambil atas Petisi Publik di Parlemen Luar Negeri	48
Tabel 3a. Sistem E-Petisi Formal dalam Perbandingan	51
Tabel 3b. Sistem E-Petisi Formal dalam Perbandingan	52

Bagan

	Halaman
Bagan 1. Peta Jalan Penelitian	14
Bagan 2. Spektrum Aksi Parlemen/Pemerintah atas Petisi.....	49

RINGKASAN

Ekspresi unjuk rasa merupakan wujud kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum yang dijamin UUD 1945 dan beragam UU di Indonesia. Namun data memperlihatkan betapa beresikonya unjuk rasa di ruang terbuka publik digelar dalam masa Pandemi Covid-19. Data dari Satgas Covid-19 merinci jumlah pengunjuk rasa yang reaktif Covid-19 (dari 5 Kota Besar) dalam sepekan penolakan pengesahan UU Cipta Kerja misalnya, cukup tinggi. Lebih lanjut, berdasar evaluasi dua pekan setelah unjuk rasa tersebut ternyata menaikkan angka kasus positif Covid-19 harian hingga 28 persen di Indonesia.

Fakta tersebut menggambarkan bahwa gelaran unjuk rasa yang secara konseptual-teoritik lazim dan efektif dilakukan secara langsung di ruang keramaian publik harus dibatasi secara hukum dengan keharusan tertib protokol kesehatan. Bahkan jika membahayakan kesehatan publik yang luas, unjuk rasa di ruang keramaian publik harus dilarang.

Data tersebut juga menjadi dasar argumentasi pentingnya model dan metode baru penyampaian aspirasi pengawasan kebijakan dan regulasi yang lebih sesuai dengan kondisi pandemi. Tentu tidak dimaksudkan menghadirkan lembaga tandingan bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang telah diberi fungsi pengawasan pemerintahan. Penemuan model *real-time parliament petition* diharapkan menghadirkan konsep baru pelibatan publik dalam mengawasi jalannya pemerintahan melalui DPR tanpa harus menggelar unjuk rasa secara langsung di tempat keramaian publik.

Penelitian yang akan dilakukan ini beranjak dari telaah akademis peneliti tentang “Sandaran Moral Negara Hukum Indonesia di Era Disrupsi Teknologi” yang disampaikan dalam Pidato Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Lampung ke-54 (Tahun 2019). Bahwa negara hukum Indonesia dalam merumuskan regulasi selain berpegang pada dasar negara, juga hendaknya bersandar pada tujuan negara. Semakin rumusan regulasi berpihak dan melindungi rakyat, maka bersesuaian dengan moral negara hukum Indonesia. Penelitian berlanjut pada 2020 yang mengidentifikasi penurunan jaminan hak konstitusional pekerja yang diatur oleh UU Cipta Kerja ternyata tidak memberi ruang penyampaian aspirasi publik yang memadai. Gelombang penolakan pasca pengesahan UU Cipta Kerja justru menaikkan angka kasus positif Covid-19.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan perbandingan. Pemetaan kelemahan pengaturan pengawasan publik atas kebijakan dan regulasi pemerintah dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan masukan dari pemangku kepentingan yang terkait dengan partisipasi publik dan fungsi pengawasan DPR. Dilanjutkan dengan menyusun telaah akademik rancangan model *real-time parliament petition* sebagai bentuk partisipasi pengawasan bagi publik di masa pandemi. Bersyarat tidak menegasikan fungsi pengawasan yang dimiliki DPR.

Luaran yang akan dihasilkan dari penelitian ini adalah publikasi berupa Jurnal Internasional sebagai berikut: *Asian Journal of Law and Society* (Scopus Q3) dengan rencana publikasi *accepted* pada tahun 2021 dan satu artikel yang dipresentasikan dalam pertemuan ilmiah yang diselenggarakan LPPM Unila.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Persinggungan rakyat dengan DPR dan Pemerintah dalam konteks perumusan kebijakan khususnya pembentukan undang-undang, semakin sering terjadi. Pada dua tahun terakhir ada cukup banyak Rancangan Undang-undang (RUU) yang dinilai bermasalah, baik oleh sebagian besar maupun sebagian kecil rakyat. Beberapa RUU tetap dilanjutkan, beberapa yang lain dihentikan pembahasannya. Diantara RUU yang pembahasannya sempat dihentikan/ ditunda adalah Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP), RUU Minerba, RUU Pertanahan, RUU Pemasarakatan, dan RUU P-KS. Sementara RUU Cipta Kerja, meski masih cukup banyak penolakan atas drafnya, pada 6 Oktober 2020 disahkan menjadi UU.

Pengesahan UU Cipta Kerja tersebut merupakan contoh cerminan buruk penyerapan aspirasi rakyat dalam perumusan regulasi. Terkhusus dalam hal ini adalah aspirasi pekerja yang berharap terlindungi hak konstitusionalnya guna memenuhi kebutuhan hidup yang lebih sejahtera, atau setidaknya tetap mendapat jaminan pemenuhan kebutuhan hidup minimum. Merespons tidak baiknya penyerapan aspirasi, ragam gelaran unjuk rasa menjelang dan pasca penetapan UU Cipta Kerja pada Oktober 2020 dilakukan berbagai kalangan. Utamanya oleh serikat pekerja dan mahasiswa.

Respon unjuk rasa tersebut tentu dapat dipahami karena UU Cipta Kerja telah mengubah tatanan pengaturan berbagai bidang dengan mengubah dan mencabut berbagai undang-undang, juga melahirkan turunan aturan yang juga cukup kompleks dan dapat memicu respons publik, sebagaimana digambarkan di bawah ini:

I. Undang-Undang yang Dicabut dan Diubah

UU Cipta Kerja, mencabut:

1. UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan

2. Staatsblad Tahun 1926 Nomor 226 juncto Staatsblad Tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan (Hinderordonnantie)

UU Cipta Kerja, mengubah:

1. UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
2. UU No. 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah
3. UU No. 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan
4. UU No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air
5. UU No. 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
6. UU No. 6 Tahun 2017 tentang Arsitek
7. UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi
8. UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
9. UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam
10. UU No. 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis
11. UU No. 13 Tahun 2016 tentang Paten
12. UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan
13. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
14. UU No. 41 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
15. UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
16. UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal
17. UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan
18. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
19. UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
20. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
21. UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi
22. UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
23. UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

24. UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
25. UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
26. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan
27. UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan
28. UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian
29. UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial
30. UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
31. UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
32. UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
33. UU No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura
34. UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan
35. UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit
36. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
37. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
38. UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus
39. UU No. 38 Tahun 2009 tentang POS
40. UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
41. UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
42. UU No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman
43. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
44. UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
45. UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
46. UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan
47. UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan
48. UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan
49. UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
50. UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

51. UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
52. UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
53. UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
54. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
55. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
56. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
57. UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian
58. UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
59. UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan
60. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
61. UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang
62. UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
63. UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
64. UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
65. UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
66. UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
67. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
68. UU No. 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang
69. UU No. 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang
70. UU No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman
71. UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
72. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
73. UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

74. UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
75. UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psicotropika
76. UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran
77. UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
78. UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
79. UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah
80. UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan
81. UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
82. UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal

Tergambar dalam penjabaran di atas, bahwa hadirnya UU Cipta Kerja telah mengubah tatanan aturan di berbagai bidang, sehingga ada banyak perubahan atas objek-objek yang diaturinya. Sehingga dimungkinkan jika perubahan-perubahan tersebut direspons publik dengan berbagai cara.

II. Peraturan Turunan UU Cipta Kerja

Salah satu permasalahan yang ingin diatasi dengan diterbitkannya Omnibus Law Cipta Kerja adalah persoalan rumit atau sulitnya melakukan usaha di Indonesia disebabkan karena begitu banyaknya regulasi (*over regulated*). *Over regulated* di bidang perizinan ini substansinya tidak harmonis, tumpang tindih bahkan bertentangan satu dengan yang lainnya.¹

Seakan mengingkari tujuan penghindaran dari over regulasi, hanya berjarak empat bulan (Februari 2021) setelah disahkan, peraturan pelaksana sebagai turunan Omnibus Law Cipta Kerja sudah berjumlah 49 peraturan, terdiri dari 45 (empat puluh lima) Peraturan Pemerintah (PP) dan empat Peraturan Presiden (Perpres). PP dan Perpres tersebut dikelompokkan ke dalam 24 (dua puluh empat) sektor, yaitu:

- a) Sektor Ketentuan Umum Perizinan dan Berusaha: PP No. 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko; PP No.

¹ Naskah Akademik RUU Cipta Kerja, *op.cit.*, hlm. 16.

6/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah; dan Perpres No. 10/2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

- b) Sektor Perpajakan: PP No. 9/2021 tentang Perlakuan Perpajakan Untuk Mendukung Kemudahan Berusaha; PP No. 10/2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah; dan PP No. 49/2021 tentang Perlakuan Perpajakan atas Transaksi yang melibatkan Lembaga Pengelola Investasi dan/atau Entitas yang dimilikinya.
- c) Sektor UMKM: PP No. 7/2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM; dan PP No. 8/2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.
- d) Sektor BUM Desa: PP No. 11/2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.
- e) Sektor Perumahan dan Pemukiman: PP No. 12/2021 tentang Perubahan Atas PP No. 14/2016 Tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; PP No. 13/2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun; dan Perpres No. 9/2021 tentang Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan.
- f) Sektor Bangunan dan Gedung: PP No. 14/2021 tentang Perubahan Atas PP No. 22/2020 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 2/2017 Tentang Jasa Konstruksi; PP No. 15/2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2017 Tentang Arsitek; dan PP No. 16/2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 28/2002 Tentang Bangunan Gedung.
- g) Sektor Jalan: PP No. 17/2021 tentang Perubahan Keempat Atas PP No. 15/2005 Tentang Jalan Tol; dan PP No. 30/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan.
- h) Sektor Pertanahan dan Tata Ruang: PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; PP No. 19/2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; PP No. 20/2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar; PP No. 21/2021 tentang

Penyelenggaraan Penataan Ruang; PP No. 43/2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah; PP No. 45/2021 tentang Penyelenggaraan Informasi Geospasial; Perpres No. 11/2021 tentang Kerja Sama Antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara dalam Penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar.

- i) Sektor Lingkungan: PP No. 22/2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; PP No. 23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan; PP No. 24/2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- j) Sektor Energi; Pertanian; Kelautan dan Perikanan: dan Perindustrian: PP No. 25/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral; PP No. 26/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian; PP No. 27/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan; dan PP No. 28/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perindustrian.
- k) Sektor Perdagangan: PP No. 29/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan; dan PP No. 39/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Jaminan Produk Halal.
- l) Sektor Transportasi: PP No. 31/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran; PP No. 32/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Penerbangan; dan PP No. 33/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian.
- m) Sektor Ketenagakerjaan: PP No. 34/2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing; PP No. 35/2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja; PP No. 36/2021 tentang Pengupahan; dan PP No. 37/2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan.
- n) Sektor Kawasan Ekonomi Khusus dan Bebas: PP No. 40/2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus; dan PP No. 41/2021

tentang Penyelenggaraan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas.

- o) Sektor Persaingan Usaha; Telekomunikasi; Rumah Sakit; Imigrasi; Pengadaan Barang dan Jasa; Proyek Strategis Nasional; dan Ibadah Umrah: PP No. 44/2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; PP No. 46/2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran; PP No. 47/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahsakitian; PP No. 48/2021 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 31/2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2011 Tentang Keimigrasian; Perpres No. 12/2021 tentang Perubahan atas Perpres No. 16/2018 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; PP No. 42/2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional; dan PP No. 38/2021 tentang Rekening Penampungan Biaya Perjalanan Ibadah Umrah.

Turunan peraturan di atas tentu akan direspons dengan beragam upaya oleh publik, termasuk dengan unjuk rasa/demonstrasi. Ekspresi unjuk rasa di tengah Pandemi Covid-19 pada awal penetapan UU Cipta Kerja dan potensi unjuk rasa menyikapi Peraturan Turunannya, menjadi realita yang problematik. Fakta menunjukkan betapa beresikonya unjuk rasa digelar. Data dari Satgas Covid-19 merinci jumlah pengunjung rasa yang reaktif Covid-19 (dari 5 Kota) di masa tersebut 122 orang dari 2095 peserta unjuk rasa yang didata.² Berdasarkan perhitungan aplikasi tim ahli Institut Teknologi Bandung (ITB) PREMISE, demonstrasi RUU Cipta Kerja berkontribusi terhadap peningkatan kasus harian Covid-19 sebesar 9,5 persen di Indonesia.³

Fakta dan data ini mendukung argumentasi pentingnya model penyampaian aspirasi yang lebih sesuai dengan kondisi pandemi. Suatu model pelibatan publik dalam petisi aspirasi di saat kebijakan dan regulasi dalam proses pembentukan, tanpa membahayakan kesehatan dan keselamatan publik itu sendiri. Hal ini beralasan, meski UUD 1945 telah menjamin kebebasan menyampaikan pendapat,

² <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/13/22242731/aksi-unjuk-rasa-di-masa-pandemi-jadi-puncak-gunung-es-penularan-covid-19?page=all> diakses pada Februari 2021.

³ <https://voi.id/berita/18487/aksi-demonstrasi-dinilai-memperpanjang-masa-pandemi-covid-19-sampai-2-bulan> diakses pada Februari 2021

dan ditegaskan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, namun model penyampaiannya perlu penyesuaian.

1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan yang akan dipecahkan dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah model *real-time parliament petition* sebagai bentuk partisipasi pengawasan publik terhadap pemerintah di masa pandemi?

1.3 Tujuan Khusus

Secara khusus kegiatan penelitian ini bertujuan untuk menemukan model *real-time parliament petition* sebagai bentuk partisipasi pengawasan bagi publik di masa pandemi.

1.4 Urgensi Penelitian

Kesenjangan antara urgensi pemenuhan hak menyampaikan pendapat di muka umum dengan pembatasan di masa pandemi perlu ditengahi dengan tawaran model baru partisipasi publik dengan memanfaatkan teknologi. Untuk itu, penting merumuskan model *real-time parliament petition* yang dilembagakan secara konstitusional sebagai bentuk partisipasi pengawasan bagi publik di masa pandemi.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Respons Dunia atas Pandemi

Respons awal negara-negara di dunia sangat beragam dalam menghadapi pandemi Covid-19. Kajian yang dilakukan Rajib Shaw, Yong-kyun Kim, dan Jinling Hua (2020, sebagai sampel Korea Selatan, Cina, dan Jepang) menggambarkan bahwa pilihan tindakan pemerintah dan kesiapan masyarakat di suatu negara menjadi faktor kunci respons terbaik atas penyelesaian pandemi Covid-19.⁴

Selain peran pemerintah yang intensif menerbitkan regulasi dan kebijakan, partisipasi publik dalam menyelesaikan pandemi Covid-19 sangat krusial. Pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan yang membahayakan publik secara luas akan menentukan masa berakhirnya pandemi covid-19. Dalam studi Cicely Marston, Alicia Renedo, dan Sam Miles (2020) bahkan dinyatakan partisipasi publik sangat berpengaruh pada tingkat kerusakan yang ditimbulkan oleh Covid-19 dan ketahanan masyarakat di masa depan.⁵

Pada sisi pengaturan publik ini, merespons penyebaran Covid-19 yang semakin meluas Pemerintah Indonesia telah menerbitkan beberapa regulasi dan kebijakan yang membatasi pertemuan di tempat-tempat keramaian publik, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19);

⁴ Rajib Shaw, Yong-kyun Kim, and Jinling Hua. (2020). "Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from Covid-19 in East Asia", *Progress in Disaster Science*, Vol. 6. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100090>.

⁵ Cicely Marston, Alicia Renedo, and Sam Miles. (2020). "Community Participation is Crucial in a Pandemic", *The Lancet.com*, Vol. 395, May 4, 2020 [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31054-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31054-0).

2. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19);
3. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/382/2020 Tahun 2020 tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Beberapa pengaturan tersebut mengatur secara ketat ragam pertemuan yang menghimpun massa dalam jumlah besar, termasuk perkumpulan dalam rangka unjuk rasa atau demonstrasi. Sehingga tidak diukur seberapa penting agenda yang ingin disampaikan dalam unjuk rasa, jika bertentangan dengan protokol kesehatan, dapat dibubarkan. Pembiaran atau pelanggaran aktivitas massa besar untuk berkumpul, beresiko meningkatkan penyebaran Covid-19.

Ekspresi unjuk rasa menolak pengesahan UU Cipta Kerja di pekan awal hingga akhir Oktober 2020 misalnya, menjadi pemicu peningkatan jumlah kasus Covid-19. Realitas yang tidak seharusnya terjadi, mengingat keselamatan jiwa tidak kalah penting dibandingkan dengan terpenuhinya hak konstitusional publik untuk didengar aspirasi dan suaranya.

Data yang dihimpun dari Satgas Covid-19 pada Tabel 1. di bawah ini menunjukkan jumlah pengunjung rasa yang reaktif terkena Covid-19, sebagai berikut:

Tabel 1. Kenaikan Jumlah Reaktif Covid-19 dari Massa Unjuk Rasa Pengesahan UU Cipta Kerja

No.	Lokasi Unjuk Rasa	Jumlah Pengunjung Rasa Reaktif Covid-19	Sampel Peserta Unjuk Rasa
1.	Sumatera Utara	21 orang	253 orang
2.	DKI Jakarta	34 orang	1192 orang
3.	Jawa Timur	24 orang	650 orang
4.	Sulawesi Selatan	30 orang	-
5.	Jawa Barat	13 orang	-

Diolah dari Kompas.com (8-19 Oktober 2020)

Seperti disebutkan sebelumnya, rilis berita pada 2 November 2020 yang berdasar perhitungan aplikasi tim ahli Institut Teknologi Bandung (ITB) PREMISE, demonstrasi UU Cipta Kerja pada tanggal 6 Oktober 2020 berkontribusi terhadap peningkatan kasus harian Covid-19 sebesar 9,5 persen di Indonesia. Masih menurut rilis berita tersebut, dampak peningkatan kasus COVID-19 akibat demo RUU Ciptaker (6 Oktober hingga 14 Oktober 2020) yang sebelumnya diprediksi rata-rata kasus harian DKI Jakarta hanya 920 kasus per hari, meningkat dengan jumlah kasus rata-rata aktual mencapai 1,178 kasus per hari atau naik 28 persen dari angka kasus normal.

Ide penyerapan aspirasi rakyat yang sekaligus menjadi bentuk pengawasan publik terhadap jalannya pemerintahan dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk melembagakan institusi baru yang setara dengan DPR. Untuk itu penyampaian aspirasi dilakukan melalui DPR dengan model *Real-Time Parliament Petition*. Sebuah model petisi dari publik yang justru akan ikut memajukan fungsi pengawasan oleh DPR berbasis aspirasi publik secara *real-time*. Sehingga diharapkan dapat mengoptimalkan peran lembaga ini dalam mengawasi kebijakan pemerintah dan terlibat dalam regulasi yang dibuat bersama pemerintah di masa pandemi Covid-19.

Perumusan model *real-time parliament petition* ini semakin mendesak dikarenakan kecenderungan pengawasan terhadap pemerintah yang terdampak menurun di masa pandemi Covid-19. Kondisi ini terjadi di banyak negara, termasuk negara-negara di Eropa, sebagaimana studi yang dilakukan oleh Tom Ginsburg dan Mila Versteeg (2020), serta Elena Griglio (2020).⁶ Bahkan mengemuka opsi pembentukan lembaga independen pengawas pemerintah untuk menghadirkan akuntabilitas pemerintahan sebagaimana kajian Mark Bovens dan Anchrith Wille.⁷

Penurunan fungsi pengawasan terhadap pemerintah harus dihindari, karena seperti ditegaskan David Beetham dan *Inter-Parliament Union* (2008), demokrasi di negara manapun membutuhkan parlemen yang kuat, dengan fungsi

⁶ Tom Ginsburg and Mila Versteeg. (2020). "Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic". *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper 2020-52 and University of Chicago Public Law Working Paper 747*, 2020.

⁷ Mark Bovens and Anchrith Wille. (2020). "Indexing Watchdog Accountability Powers A Framework For Assessing The Accountability Capacity Of Independent Oversight Institutions". *Regulation & Governance*, John Wiley & Sons Australia, Ltd.

pengawasannya yang efektif. Kajian Vladimir Lysenko juga mengurai bahwa dalam teori demokrasi, pengawasan pemerintah menjadi salah satu prinsip yang utama. Sebab demokrasi membutuhkan legislatif independen yang dapat mewakili pendapat dan kepentingan rakyat.⁸

Selain itu, gagasan pengawasan parlemen juga mengandung manfaat sebagai pencegah perilaku jahat seperti korupsi dan kesewenang-wenangan dalam menjalankan kekuasaan serta mekanisme peningkat akuntabilitas dan efisiensi pemerintahan.⁹

Pengawasan pemerintah dalam merumuskan kebijakan dan regulasi dapat meningkatkan kualitas pemerintahan seperti dinyatakan François Duluc.¹⁰ Sebab konsep inti dari demokrasi kontemporer adalah untuk memastikan akuntabilitas penguasa melalui parlemen.¹¹ Untuk itu, menurut pengaturan kehidupan kenegaraan secara umum telah berkembang sebagai bentuk “*the constitutionalization of democratic politics*”.¹² Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan supremasi hukum, kepastian hukum, dan perkembangan demokrasi, berdasarkan konsep negara hukum yang demokratis (*demokratische reshtsstaat*).

Penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan akan menunjang pelaksanaan penelitian ini karena berfungsi sebagai penelitian awal sebagaimana digambarkan sebagai berikut:

⁸ Vladimir Lysenko. (1994). “Toward Presidential Rule”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 2.

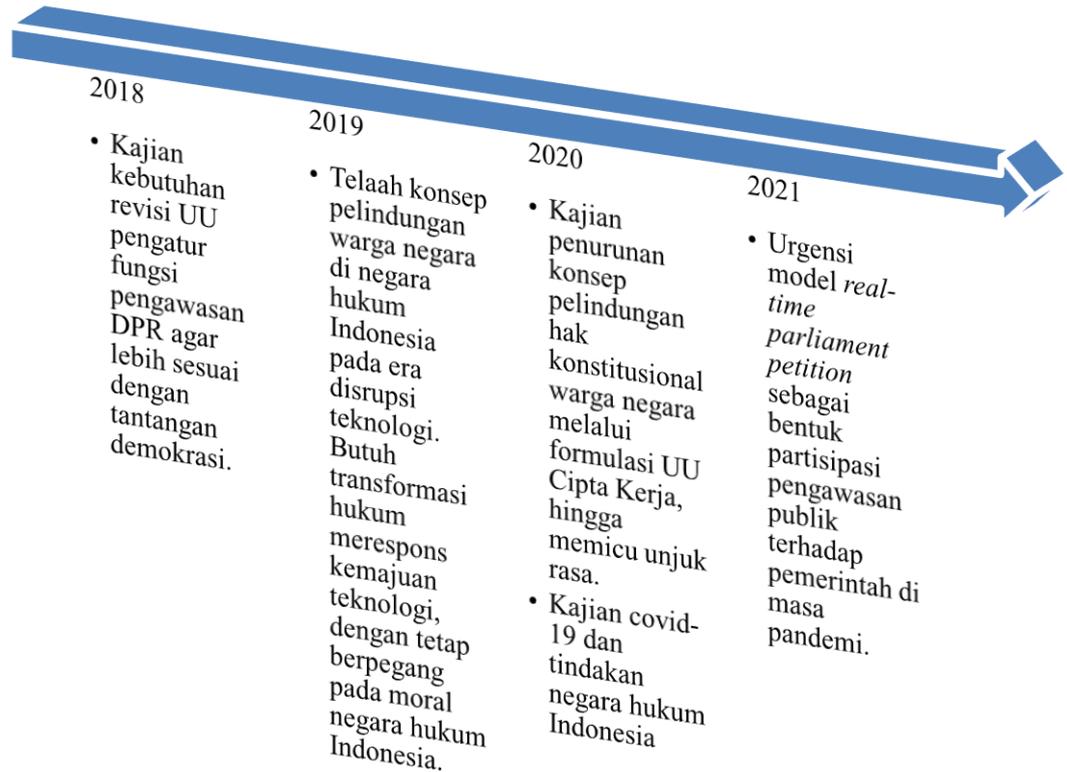
⁹ Peter J. Burnell. (2001). “Financial Indiscipline in Zambia’s Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny”, *Journal of Legislative Studies*, 7:3, hlm. 34–64

¹⁰ François Duluc, et.al (a Working Group comprising representatives from the French National Assembly, the European Parliament, UNDP, NDI, and IPU). (2014). *Common Principles for Support to Parliaments*, France: Imprimerie Courand et Associés, 13.

¹¹ Gregory Shaffer. (2005). “Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Context”, *Journal of International Economic Law* 7 (3), (629-654).

¹² Richard H. Pildes. (2004). “The Constitutionalization of Democratic Politics”, *Harvard Law Review*, Vol. 118:1, (2-3).

Bagan 1. Peta Jalan Penelitian



Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan konseptual atas model dan metode konvensional dalam menyampaikan aspirasi kepada pemerintah. Secara teoritis, hasil penelitian ini juga diharap dapat memperkaya khazanah keilmuan hukum tata negara, khususnya kajian kelembagaan negara dan hak konstitusional warga negara.

2.2. Hak Konstitusional

Hak asasi manusia yang tercakup dalam lingkup internasional sering kali diharapkan untuk menyelesaikan masalah sosial. Hak untuk kebebasan berpendapat, hak kebebasan untuk tidak mendapat diskriminasi, hak untuk mendapatkan persamaan di depan hukum, semua hak-hak tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia.¹³ Hak asasi manusia sering lekat dengan konsep demokrasi. Konsepsi lama mengenai negara demokrasi yang sudah ada sejak zaman Yunani kuno menjadi banyak diterapkan di negara maju maupun berkembang. Negara-negara penganut dan pengguna konsep ini memandang bahwa sistem negara demokrasi lebih bisa memberikan dan mengakomodir adanya hak-hak asasi warga negaranya.¹⁴

Pendapat Aristoteles, sebagaimana dikutip Chica, dkk., mengenai konsepsi negara demokrasi menerangkan bahwa suatu negara bisa disebut baik bila telah diarahkan untuk kepentingan umum serta individunya. Bila negara dan pemerintahan diarahkan kepada penguasanya bisa dikatakan negara tersebut merupakan negara yang buruk.¹⁵ Landasan dari sebuah negara demokrasi adalah prinsip kebebasan. Negara yang telah merdeka dengan proses dan perjuangan yang panjang akan memaknai demokrasi lebih dalam dan berharga. Tentunya negara yang sudah mengalami hal tersebut berusaha mewujudkan konsepsi demokrasi yang berkeadilan. Berkeadilan dalam hal pemenuhan terhadap nilai-nilai hak asasi manusia. Kebebasan yang akan dihadirkan merupakan kebebasan yang bersifat positif dan tidak menjurus pada kebebasan yang anarkis. Maka dari itu tahapan demokrasi yang benar harus dikedepankan sehingga nanti akan ditemukan suatu masyarakat yang hidup secara sejahtera dengan selaras dengan ketentuan hukum yang telah ada. Konsepsi negara demokrasi tentunya tidak lepas dari teori mengenai kebebasan.

Teori kebebasan berarti setiap orang dapat melakukan segala sesuatu dengan bijak dan sesuai dengan keinginannya sendiri. Prinsip umum keadilan, yang menjadi dasar dan interpretasi dari keputusan moral yang perlu diperhatikan dalam

¹³ Jorge Contesse, *The Final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights*, I.CON, Vol.15, No.2, 2017. p 414-435, doi:10.1093/icon/mox034

¹⁴ Chica Septia Ningsih dkk, *Hak Kebebasan Berpendapat Yang Semakin Menyempit dan Memburuk*. Syntax Fusion: Jurnal Nasional Indonesia, Vol.1, No.2, 2021. hlm.25

¹⁵ *Ibid.*

keadaan khusus. Kebebasan adalah salah satu hak dasar semua orang. Setiap orang berhak menjadi individu, dengan hak dasar seperti bertindak, berpikir, dan berinteraksi. Menurut Paul Sieghart, kebebasan ini adalah tentang memanusiakan keingintahuan kita, memperoleh informasi tentang lingkungan sekitar kita, mengkonstruksi semua pemikiran, keyakinan dan impian, bagaimana memandang dunia, bertukar pikiran, melalui Pikiran menyampaikan gagasan, mempelajari pengalaman, dan berbagai hal. Bidang budaya, sosial, ilmiah atau seni. Inilah perbedaan antara manusia dengan makhluk lain, yaitu hak untuk mengontrol otonomi dan kebebasannya sendiri.¹⁶ Namun, ada celah yang membatasi kebebasannya, yakni kebebasan orang lain. Pada gilirannya, ini harus memungkinkan umat manusia untuk mentolerir hak orang lain.

Kedua prinsip utama ini sangat erat kaitannya dengan prinsip kebebasan. Setiap orang memiliki hak dasar yang menjadi dasar kebebasan, dan ini juga berlaku untuk orang lain. Dalam hal ini kebebasan dasar warga negara adalah kebebasan politik, yaitu hak memilih dan status publik, kebebasan berbicara dan berkumpul, kebebasan hati nurani dan kebebasan berpikir, kebebasan memiliki harta benda, dan kebebasan dari penahanan dan penyitaan semena-mena. Penegakan keadilan membutuhkan kebebasan ini agar semua orang memiliki hak dan status yang sama. Kebebasan berpendapat merupakan hak setiap individu sejak dilahirkan yang telah dijamin oleh konstitusi. Maka, Negara Indonesia sebagai negara hukum dan demokratis berwenang untuk mengatur dan melindungi pelaksanaannya.

Hak-hak yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berkedudukan sebagai konstitusi negara memuat berbagai macam hak. Terdapat perbedaan konsepsi mengenai Hak asasi manusia dan hak konstitusional. Tidak semua hak asasi manusia merupakan hak konstitusional. Hak konstitusional merupakan hak yang tercantum secara rigid dalam konstitusi. Maka dari itu hak asasi manusia tidak identik dengan hak konstitusional. Tetapi setiap hak konstitusional pasti merupakan hak asasi manusia. Cakupan klausul dari hak asasi manusia memiliki ruang lingkup spektrum yang lebih luas dan bersifat universal ketimbang hak konstitusional. Hak konstitusional memiliki ruang lingkup berdasarkan negara. Jadi tergantung pengaturan hukum positif pada setiap negara yang menentukan batas-batas hak

¹⁶ *Ibid.*

konstitusional dalam konstitusi mereka.¹⁷ Hak asasi manusia dan hak konstitusional memiliki beberapa kesamaan dalam hal fungsi, muatan, serta struktur. Fungsi dari keberadaan keduanya adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintah serta melindungi hak-hak dasar setiap warga negara. Secara substantif, keduanya memuat hak-hak dasar seperti hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial dan budaya, selain perlindungan terhadap hak-hak atas kelompok minoritas dan perlindungan lingkungan. Selain itu, keduanya juga memiliki kesamaan struktur di mana terdapat perbedaan antara hak-hak yang dapat dibatasi (*derogable*) dan tidak dapat dibatasi (*non-derogable*) atau dikurangi unsur pemenuhannya.¹⁸ Klasifikasi dari hak dalam mengeluarkan pendapat ini tergolong kedalam hak asasi manusia dan hak konstitusional.

Kemerdekaan berpikir dan mengeluarkan pendapat tersebut diatur dalam perubahan keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28 E ayat (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Kebebasan berekspresi termasuk kebebasan berpendapat merupakan salah satu hak paling mendasar dalam kehidupan bernegara. Undang-undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum pasal 1 ayat (1) kemerdekaan menyampaikan pendapat adalah hak setiap warga negara untuk menyampaikan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya secara bebas dan bertanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹

Kebebasan berpendapat umum adalah bagian dari hak asasi manusia (HAM) dan telah diatur dalam konstitusi. Kebebasan setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat di depan umum merupakan perwujudan demokrasi dalam masyarakat, negara dan tatanan kehidupan di negara tersebut. Hak Asasi Manusia adalah hak dasar atau hak dasar yang lahir dari manusia, dan merupakan pemberian dari Tuhan. Hak asasi manusia pada hakikatnya mencakup dua hak yang paling

¹⁷ I Dewa Gede Palguna, (2013) *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 56.

¹⁸ Stephen Gardbaum, "Human Rights as International Constitutional Rights", *The European Journal of International Law*, Vol 19, no. 4, 2008, hlm. 750-751

¹⁹ Achmad Edi Subiyanto, *Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional*, *Jurnal Konstitusi*, Vol.8, No.5, 2011, hlm. 708.

dasar, yaitu hak atas persamaan dan hak atas kebebasan. Hak asasi manusia lainnya lahir dari dua hak dasar tersebut, atau tanpa kedua hak dasar tersebut maka hak asasi manusia lainnya sulit untuk dipertahankan. Saat ini kebebasan berpendapat Indonesia didasarkan pada persentase penduduk yang menyatakan pendapat, dan menurut bukti yang nyata saat ini, kebebasan berpendapat Indonesia tergolong tinggi karena Indonesia saat ini merupakan negara yang demokratis di berbagai bidang.

Warga negara secara legal dapat menyampaikan kritiknya terhadap setiap kebijakan publik yang dirumuskan oleh pemerintah dan lembaga negara, sehingga apabila kebijakan tersebut tidak memenuhi tujuan kebijakan publik tersebut maka kebijakan tersebut dapat dikendalikan oleh masyarakat sendiri. Belakangan ini, berbagai organisasi yang didedikasikan untuk kebebasan berekspresi telah bermunculan. Tujuan dari sebagian besar organisasi yang ada adalah menjadi sarana bagi warga negara untuk menyampaikan semua pendapat dan saran mereka, pendapat dan saran ini akan dikomunikasikan oleh organisasi-organisasi ini atau membantu parapengambil keputusan untuk mendengarkan. Menjadikan kehidupan negara dan negara saling mengikat. Namun, proses kebebasan berbicara di Indonesia tidak terlepas dari penyalahgunaan kebebasan berbicara, karena penyalahgunaan kebebasan berbicara dapat mengakibatkan perpecahan jangka panjang.²⁰

2.3. Partisipasi Publik dalam Pemerintahan

Amerika Serikat yang tumbuh sebagai negara administrasi yang besar memiliki tatanan pengaturan hukum yang kompleks dan proses dari administrasi tersebut sangat menentukan substansi dari produk yang dihasilkan.²¹ Secara pandangan konvensional berpendapat bahwa peran akses publik yang dominan akan berpengaruh pada peraturan lembaga yang ingin dibentuk. Terkhusus pada keketatan dalam membentuk regulasi yang lebih efisien dan efektif. Prespektif konvensional ini berkembang akibat dari hasil penelitian yang memaparkan bahwa

²⁰ Bisariyadi, *Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.24, No.4, 2017, hlm. 509-534. Doi: 10.20885/iustum.vol24.iss4.art1

²¹ Neal, D. Woods, *Regulatory Democracy Reconsidered: The Policy Impact of Public Participation Requirements*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 25, 2013, pp 571-596, doi:10.1093/jopart/mut042

pendelegasian wewenang yang luas kepada lembaga pelaksana seringkali mengarah pada regulasi yang cenderung lemah akibat keterlibatan mereka dalam politik yang cenderung tertutup dan sempit dan cenderung menguntungkan kepentingan tertentu. Pembukaan proses administrasi serta meningkatkan pengawasan publik merupakan bentuk perlawanan terhadap subsistem yang tertutup dan akan berdampak pada hasil peraturan yang lebih baik dan efektif.²²

Pandangan konvensional mengenai hal ini telah ditentang. Faktanya terdapat literatur yang memiliki kesimpulan yang berlawanan mengenai partisipasi publik beserta mekanismenya. Argumentasi mengenai fungsi dari partisipasi publik yang berguna untuk memperketat suatu aturan yang akan dibentuk, telah disangkal bahwa hal tersebut akan menonjolkan adanya peraturan yang tidak proporsional dan mendukung kepentingan yang telah diatur sebelumnya.²³ Literatur pada aliran selanjutnya menunjukkan bahwa ketimbang penyusunan dilakukan secara sistematis serta hanya memberdayakan satu kumpulan kepentingan yang relatif terhadap yang lain. Secara tidak langsung hal tersebut menunjukkan adanya interaksi dari kepentingan terorganisir dan menyediakan mekanisme prosedural dan dampak substansi pula. Akar dari pandangan ini ialah pluralisme. Secara kacamata teoritis hal ini digunakan untuk melihat adanya pengambilan keputusan administratif pada rentan waktu 1960an hingga 1970an. Melalui sudut pandang ini menempatkan administrator sebagai fasilitator perdebatan. Kepentingan publik akan dicapai melalui proses negosiasi antara kepentingan yang ada.²⁴ Melalui bentuk yang paling dasar, teori pluralis memberikan solusi bahwa adanya ketidakseimbangan antar kekuatan dalam kepentingan akan menghasilkan hasil kebijakan yang menguntungkan kepentingan masyarakat yang lebih kuat (kepentingan mayoritas).²⁵

Pandangan terakhir dalam literatur lain memperlihatkan bahwa mekanisme dari partisipasi publik memiliki sedikit efek sistematis pada produk hukum

²² Ethridge, (1982), *The policy impact of citizen participation procedures: A comparative state study*. American Politic Quarterly, 10, pp 489-509.

²³ Stingler, George. (1971). *The Theory of economic regulation*, Bell Journal of Economics, Vol.2, No.3, pp 21.

²⁴ Williams, Bruce A., and Albert R Matheny, (1995). *Democracy, dialogue, and environmental disputes: The contested language of environmental regulation*. New Heaven, CT: Yale Univ. Press.

²⁵ Truman, David B. (1951). *The Governmental process: Political interests and Public opinion*, New York, NY: Knopf. Pp.107.

lembaga. Nama dari prespektif ini ialah prespektif manajerial. Pandangan ini berfokus pada regulator yang memiliki kemampuan profesional serta memiliki kemampuan yang terlatih dalam hal teknis.²⁶ Singkatnya, tergantung pada literatur yang dikonsultasikan, orang dapat sampai pada kesimpulan bahwa persyaratan partisipasi publik (1) secara sistematis meningkatkan keketatan peraturan, (2) secara sistematis mengurangi keketatan peraturan, (3) dapat baik menambah atau mengurangi keketatan peraturan tergantung pada keseimbangan kekuatan kelompok kepentingan di lingkungan eksternal lembaga, atau (4) tidak berpengaruh pada ketatnya peraturan.

Fourth coming 2016 dalam *Hanbook in Theories of Governance* yang diedit oleh Jacob Torbing dan Chris Ansell menerangkan mengenai partisipasi publik:

Public participation in governance involves the direct or indirect involvement of stakeholders in decision-making about policies, plans or programs in which they have an interest. This chapter explores the theories illuminating key concerns, namely what constitutes legitimate and useful public participation; the relationships among diversity, representation, and inclusion; the appropriate influence of different kinds of knowledge; and how to align participation methods and contexts. We describe two areas needing additional theoretical development: what levels of participation are desirable and workable, and the threats and opportunities for participation posed by increasingly diffuse systems of governance.

Berdasarkan pendapat tersebut menjelaskan bahwa Partisipasi publik yang ada dipemerintahan akan secara langsung dan tidak langsung melibatkan pemangku kepentingan. Keterlibatan tersebut dalam hal pengambilan keputusan serta berhubungan dengan kebijakan, rencana atau program yang akan dibentuk. Pemangku kepentingan adalah orang, kelompok atau organisasi yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan kebijakan.²⁷

Melalui publik partisipasi, pemangku kepentingan dapat berinteraksi dengan lembaga pemerintah, pemimpin politik, organisasi nirlaba organisasi dan organisasi

²⁶ Fiorino, Daniel J, (2006). *The new environmental regulation*. Cambridge, MA: MIT Press. Pp. 89.

²⁷ Freeman, R.Edward. (2010). *Strategic Mangement: A Stakeholder Approach*, Cambridge: Cambirdge University Press.

bisnis yang membuat atau menerapkan kebijakan publik dan program.²⁸ Dalam demokrasi, warga negara dianggap sebagai pemangku kepentingan penting karena mereka dapat berpartisipasi baik secara langsung maupun tidak langsung melalui wakil-wakil terpilih dalam pembentukan, adopsi dan implementasi hukum dan kebijakan yang mempengaruhi mereka. Publik partisipasi dengan demikian merupakan bagian mendasar dari hubungan publik-pemerintah dalam demokrasi.²⁹ Kooiman selaras mengungkapkan mengenai partisipasi publik:³⁰

The context of public participation in governance is broader than this relationship, however. Governance encompasses formal and informal processes of decision-making and management of domains of collective community interest or concern.

Kooiman menjelaskan bahwa dalam ruang lingkup atau konteks partisipasi publik dalam sistem pemerintahan akan lebih luas hubungannya. Tata kelola pemerintahan meliputi bentuk formal dan bentuk proses informal dalam hal pengambilan keputusan serta pengelolaan domain komunitas secara kolektif berdasarkan kepentingan. Itu terjadi melalui jaringan luas yang sering kali mencakup badan-badan publik tetapi tidak eksklusif untuk mereka. Tanggung jawab tradisional, upaya dan efek dari pemerintah semakin tersebar di seluruh jaringan yang terus berubah kumpulan lembaga pemerintah, organisasi nirlaba, bisnis, dan entitas lainnya. Karena tata kelola pemerintahan telah bergerak melampaui pemerintah, demikian juga ruang lingkup dan kebutuhan partisipasi publik.

Menjamin akuntabilitas dan transparansi pemerintahan adalah motivasi bersama untuk partisipasi publik. Representasi, kekuasaan dan otoritas – siapa? diwakili, seberapa besar pengaruh yang mereka miliki (sah atau tidak) dan taktik apa yang dapat digunakan untuk mengatasi pengucilan, merupakan perhatian utama yang melekat pada kualitas dan legitimasi proses partisipasi publik.³¹

²⁸ Bryson, John M. (2004). *What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques*, Public Management Review, Vol.6, No.1, pp 21-53.

²⁹ Roberts, Nancy. (2004), *Public deliberation in an age of direct citizen participation*. American Review of Public Administration. Vol.34, No.4, pp 315-353.

³⁰ Kooiman, Jan. (2003), *Governing as Governance*, Thousand Oaks, CA: Sage. pp.58

³¹ Young, Iris Marion, (2000), *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press, pp.67

Istilah “partisipasi warga”, yang pernah digunakan secara bergantian dengan “partisipasi publik”, kini tidak lagi disukai. Istilah ini mengecualikan banyak peserta yang tidak memiliki status kewarganegaraan formal dan juga mengabaikan berbagai jenis partisipasi dan keterlibatan publik atau sipil lainnya. Kami telah menyebutkan bahwa pemerintahan terjadi melalui jaringan badan publik dan entitas lainnya. Faktanya dalam implementasi dari partisipasi publik dalam sistem pemerintahan memiliki konsekuensi penting bagi pembentukan kebijakan dan aturan dalam ruang publik. Proses yang berbeda akan membentuk sistem demokrasi yang berbeda pula bagi komunitas.³² Sebagai contoh, menyampaikan kesaksian pada audiensi publik akan memicu rasa memiliki dalam suatu masalah atas permasalahan tertentu. Hal seperti inilah yang sepertinya menjadi solusi jangka panjang dalam proses *deliberative*. Terkadang dalam proses partisipasi publik akan berorientasi pada kepentingan publik, terkadang pada kepentingan umum dan terkadang berorientasi pada kelompok kecil yang mewakili para pemangku kepentingan. Definisi variabel publik dan proses representasi ini memperkenalkan ketegangan dalam keragaman dan akses ke pengambilan keputusan. Tergantung bagaimana sosialisasinya, rekrutmen peserta dan lingkungan serta dinamika konsultasi ditangani, proses yang dirancang untuk melibatkan kelompok kecil pemangku kepentingan utama dapat memperburuk kekuasaan perbedaan dan kelompok elit.³³

Siapa yang berpartisipasi dan tidak berpartisipasi sangat penting untuk membentuk orang dan kepentingan mana yang dianggap sebagai bagian dari domain publik dan untuk rasa hak dan hak mereka sebagai anggota publik. Partisipasi memberikan kesempatan bagi peserta untuk meningkatkan kapasitas mereka sendiri untuk terlibat dalam kewarganegaraan demokratis menghasilkan prestasi publik yang langgeng, membantu mengartikulasikan apa yang menjadi minat "publik" dan memberikan dasar untuk pembelajaran berbasis sosial.³⁴ Moore

³² Quick, Kathryn S. and Martha S. Feldman. (2011), *Distinguishing participation and inclusion*, Journal of Planning Education and Research, Vol. 31, No.3, pp. 272–290.

³³ Cooke, Bill and Uma Kothari, (2001). *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books. pp. 67.

³⁴ Nabatchi, Tina (2010). “Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration”, *American Review of Public Administration*, Vol. 40, No.4, pp 376–399

membuat argumen bahwa dalam demokrasi "publik" secara kolektif didefinisikan melalui proses demokrasi yang pasti melibatkan partisipasi langsung atau tidak langsung dari beberapa jenis adalah penengah yang tepat dari nilai publik ketika aset milik pemerintah terlibat.³⁵

Ada banyak tujuan partisipasi publik. Ini mungkin termasuk: memenuhi hukum persyaratan; mewujudkan cita-cita partisipasi dan inklusi demokratis; memajukan keadilan sosial; menginformasikan kepada publik; meningkatkan pemahaman tentang masalah publik dan mengeksplorasi dan menghasilkan solusi potensial; dan menghasilkan kebijakan, rencana dan proyek dari kualitas yang lebih tinggi dalam hal substansial. Salah satu argumen penting untuk partisipasi publik adalah bahwa itu adalah tujuan penting bagi dirinya sendiri dalam masyarakat demokratis.³⁶

2.4. *Parliament Petition*

Tidak efektifnya protes melalui demonstrasi, sebenarnya membuat masyarakat mulai mempertimbangkan metode petisi sebagai sarana penyampaian kritik dan sarannya kepada pemerintah.³⁷ Secara historis, pemberian hak petisi kepada warga negara pertama kali diakomodasi oleh Inggris.³⁸ Petisi pada saat itu menjadi perdebatan panjang, tentang apakah petisi cukup untuk mewakili masalah nyata dan dapat memberikan solusi dalam pemerintahan.³⁹

Melalui Deklarasi Magna Carta pada tahun 1215, pada 1628, negarawan Inggris mulai memprakarsai sistem petisi untuk diimplementasikan sebagai bentuk partisipasi politik dan media interaksi antara rakyat, parlemen dan kerajaan.⁴⁰ Selama tahun tersebut, parlemen Inggris mengeluarkan petisi sebagai tanggapan

³⁵ Moore, Mark H. (2014), "Public value accounting: Establishing the philosophical basis", *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 4, pp 465–477.

³⁶ Roberts, Nancy (2004). "Public deliberation in an age of direct citizen participation", *American Review of Public Administration*, Vol. 34, No.4, pp 315-353.

³⁷ Petisi adalah istilah yang berasal dari bahasa Yunani, "petere", yang berarti meminta atau memohon. Secara umum, petisi adalah surat resmi permintaan atau permintaan kepada pemerintah. Dalam hal ini, masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dapat menulis petisi kepada pemerintah. Jan-Hinrik Schmidt dan Katharina Johnsen. 2014. On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag. Elsevier BV SSRN Electronic Journal, Volume 3, Nomor 1, hlm. 22.

³⁸ Ross D. Cotton. 2011. Political Participation and E-Petitioning : An Analysis of the Policy-Making Impact of the Scottish Parliament ' s E-Petition System. University of Central Florida, hlm. 35

³⁹ Stephen A. Higginson, op.cit, hlm. 165.

⁴⁰ Jack Donnelly. 2019. *Universal Human Rights in Theory and Practice, Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press, hlm. 144.

atas tindakan kerajaan yang tidak konstitusional. Petisi ini menjadi salah satu tonggak penting bagi Inggris dalam kaitannya dengan pengembangan hak asasi manusia.⁴¹ Barry M. Hager, dia menyatakan bahwa setiap warga negara harus diberi sarana dan metode untuk dapat mengajukan masukan maupun keberatan terhadap setiap kebijakan penguasa. Dengan adanya kewajiban untuk merespons petisi, membuat penguasa sulit menegasikan hak rakyat dalam meminta mereka menjalankan keadilan.⁴² Demokrasi bergantung pada kontribusi masyarakat dalam membentuk lingkungan tempat mereka tinggal, untuk melakukan hal ini masyarakat harus diberi jaminan untuk dapat mengekspresikan diri dan menyatakan pendapat.⁴³

Petisi memiliki peluang besar untuk menjadi ruang partisipasi yang jelas dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ruang petisi ini akan mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses penentuan arah dan strategi kebijakan yang dilaksanakan pemerintah. Selain itu, petisi juga diakui dapat menjadi mekanisme kontrol masyarakat terhadap jalannya pemerintahan, sebab setiap petisi berpotensi menguatkan kontrol masyarakat terhadap agenda legislasi dan pembuatan kebijakan.⁴⁴

Sistem petisi di Inggris semakin tumbuh ketika parlemen Inggris pada akhirnya menyediakan platform petisi daring bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasi mereka. Di situs resmi parlemen Inggris, ada informasi dan panduan yang secara khusus tentang sistem petisi daring. Petisi setidaknya memerlukan 5 orang sebagai pendukung sebelum petisi itu dipublikasi, 10.000 tanda tangan untuk mendapatkan respons dari pemerintah dan 100.000 tanda tangan untuk didiskusikan di parlemen. Petisi akan bertahan selama 6 bulan pada platform, jika memenuhi persyaratan, Komite Petisi akan mengarahkan petisi tersebut ke pihak terkait. Namun apabila topik petisi tersebut memiliki kesamaan substansi dengan petisi

⁴¹ Louise Leston Bandeira, Cristina Thompson. 2018. *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 91

⁴² Barry M Hager. 2000. *The rule of law: A lexicon for policy makers*. Missoula: Mansfield Center for Pacific Affairs, hlm. 40–46.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Stephen A. Higginson. 1986. "A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances", *Yale Law Journal*, Volume 96, Nomor 2, hlm. 144.

lain, maka Komite Petisi berhak untuk tidak menindaklanjuti walaupun petisi tersebut telah memenuhi persyaratan untuk dibahas di parlemen.⁴⁵

Tentunya sistem ini juga diatur secara terperinci untuk menghindari petisi yang tidak adil dan tidak bertanggung jawab. Pemerintah Inggris menetapkan standar yang sangat ketat untuk memilah setiap petisi yang akan ditanggapi atau dibahas.⁴⁶ Beberapa persyaratan tersebut di antaranya, pertama, petisi harus secara jelas ditujukan kepada pemerintah atau parlemen. Kedua, pembuat petisi mengetahui bahwa masalah yang digugat di dalam petisi adalah tanggung jawab pemerintah Inggris. Ketiga, Petisi harus terhindar dari masalah pribadi. Keempat, petisi harus terhindar dari masalah yang bersifat rahasia, fitnah atau salah paham. Kelima, petisi terhindar dari preferensi yang mewakili partai politik. Keenam, petisi terhindar dari masalah yang berpotensi melanggar hukum. Ketujuh, petisi terhindar dari masalah yang berpotensi menyebabkan masalah baru bagi orang lain. Dalam perkembangannya, pemerintah Inggris telah menerima lebih dari 30 ribu petisi dengan berbagai maksud dan tujuan.⁴⁷

Selain negara Inggris terdapat negara estonia yang juga menerapkan adanya *parlementary petition*. Estonia dianggap memiliki reputasi yang baik di bidang teknologi, khususnya penerapan *e-government*. Estonia adalah salah satu dari sedikit negara yang berhasil menerapkan e-government secara menyeluruh. Hal itu dibuktikan dari 99 persen layanan publiknya yang dapat diakses secara daring.⁴⁸

Faktor utama keberhasilan penerapan *e-government* Estonia adalah terintegrasinya basis data melalui X-Road sebagai penopang seluruh infrastruktur layanan publiknya. X-Road atau X-Tee adalah sebuah lapisan pertukaran data yang terenkripsi dan terdistribusi, dikembangkan oleh Estonia sejak tahun 2001, dan

⁴⁵ Ralf Lindner dan Ulrich Riehm. 2009. "Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective", *JEDEM Journal of e Democracy and Open Government JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, Volume 1, Nomor 1, hlm. 1–2.

⁴⁶ *UK Government and Parliament*. "How petitions work". 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021 <https://petition.parliament.uk/help>.

⁴⁷ Petition Debated on Parliament. "Petitions UK Government and Parliament." 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021. <https://petition.parliament.uk/>.

⁴⁸ Estonia Government. "e-Governance — e-Estonia". 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021. <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>

sekarang telah digunakan oleh Finlandia, Namibia, Islandia, Ukraina, Kyrgystan dan Kepulauan Faroe.⁴⁹

Rahvalgaatus.ee merupakan platform daring yang dikelola oleh Estonian Cooperation Assembly untuk menampung petisi di Estonia. Sepanjang tahun 2014 hingga 2018, parlemen Estonia telah memproses 16 petisi dan bahkan 2 diantaranya telah menjadi hukum nasional. Platform ini juga telah dilengkapi dengan sistem kredensial untuk mencegah serangan malware, spam, ataupun peretasan. Untuk menjaga integritas data, Estonia menggunakan solusi teknologi *ledger* yang terdistribusi (DLT) atau sering dikenal dengan sebutan *blockchain*. Dalam memastikan bahwa petisi hanya dapat ditandatangani oleh warga negara Estonia, *Rahvalgaatus.ee* mewajibkan pemohon untuk memasukkan kode E-Identity yang terdapat pada kartu tanda penduduk. Hal ini memungkinkan untuk mencegah seseorang yang tidak memenuhi persyaratan, serta meminimalkan tindakan manipulasi data seperti yang sering terjadi di platform petisi daring lainnya.

Estonia juga menetapkan beberapa persyaratan untuk dapat melayangkan petisi. Selain pemohon/ pembuat petisi wajib memastikan bahwa substansi petisi yang mereka kirim sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari parlemen, petisi wajib memenuhi langkah-langkah teknis. Langkah-langkah tersebut dimulai dengan menulis rancangan proposal; mengundang orang lain untuk berdiskusi; membuat proposal sesuai dengan hasil diskusi; kemudian mengumpulkan 1.000 tanda tangan digital dari warga negara Estonia yang berusia minimal berusia 16 tahun. Setelah persyaratan telah terpenuhi, pembuat petisi dapat mengirimkannya kepada parlemen untuk diproses.⁵⁰

⁴⁹ Hamid Jahankhani et al. 2020. *Cyber Defence in the Age of AI, Smart Societies and Augmented Humanity*. Berlin: Springer International Publishing, hlm. 405–406.

⁵⁰ Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. “About us”. 2021. Diakses tanggal 21 Juni 2021 <https://ccdcoe.org/about-us/>.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan dimulai dengan penelaahan normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bermula dengan mengkaji peraturan perundang-undangan negara yang mengatur penyampaian pendapat dan aspirasi di muka umum, baik di tingkat konstitusi maupun di tingkat undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Telaah dilanjutkan dengan penjarangan pendapat dari para pemangku kepentingan yang terkait dengan hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi di dalam hukum dan pemerintahan, dari kalangan lembaga non-pemerintah juga Lembaga Pengkajian pada Sekretariat Jenderal DPR RI. Diakhiri dengan perumusan kajian akademik tentang fenomena hukum dan implikasi sosial-ekonomi dari hukum dan kebijakan yang berkaitan dengan pemenuhan aspirasi warga negara.

3.2 Materi Penelitian

a. Bahan Penelitian

Bahan penelitian yang digunakan sebagai data dalam penelitian ini adalah bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dikarenakan sasaran telaah adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur hak konstitusional bidang partisipasi publik dalam pemerintahan, maka yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini berkaitan dengan tema tersebut. Dalam hal ini UUD 1945, dan undang-undang yang secara khusus maupun secara umum mengatur mengenai hak menyampaikan pendapat dan hak dalam pengawasan pemerintahan.

Selain bahan hukum primer, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, karya ilmiah, dokumen dan hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan pemenuhan hak-hak konstitusional di bidang partisipasi publik.

b. Alat Pengumpulan dan Pengolahan Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis. Dikarenakan tujuan penelitian ini bersifat deskriptif berdasarkan tinjauan pustaka yang tidak memerlukan responden, maka tidak diperlukan adanya suatu alat khusus sebagai pengumpul data seperti kuesioner dan pedoman wawancara.

c. Jalan Penelitian

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui dua tahap. Pertama, dengan cara memaparkan dan menganalisis isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku.⁵¹ Kemudian langkah kedua, jika dibutuhkan dengan analisis bahan hukum digunakan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA).⁵²

Penelitian akan dimulai dengan penelusuran bahan-bahan kepustakaan. Dikarenakan penelitian ini adalah penelitian yang bersifat kualitatif maka pada dasarnya, metode-metode pengumpulan data dalam penelitian kualitatif sekaligus juga adalah metode analisis data, dengan kata lain prosedur metodis sekaligus juga adalah strategi analisis data itu sendiri. Dengan demikian, proses pengumpulan data juga adalah proses analisis data, karena itu setelah data dikumpulkan maka sesungguhnya sekaligus peneliti sudah menganalisis datanya.⁵³

⁵¹ D.H.M. Meuwissen. (2007). *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

⁵² Kolin Kirkpatrick and David Parker. (2007). *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing.

⁵³ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 77-78

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengawasan Pemerintahan di Masa Pandemi

Kata pengawasan dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan singkat, yaitu penilikan dan penjagaan.⁵⁴ Sebagaimana dinyatakan oleh Sujamto bahwa pengawasan dalam arti sempit adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan suatu pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.⁵⁵ Pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan. Jika pekerjaan tidak sesuai dengan yang semestinya yaitu standar yang berlaku, maka pekerjaan tersebut dikatakan menyimpang atau terjadi penyimpangan (deviasi) misalnya penyimpangan dari rencana, penyimpangan dari kebijaksanaan pimpinan dan sebagainya. Siagian menyatakan bahwa pengawasan adalah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin berbagai kegiatan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

William N. Dunn menyatakan, pengawasan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pengawasan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi kebijakan.⁵⁶

Secara garis besar sistem pemerintahan yang dianut oleh negara-negara di dunia meliputi dua sistem, yaitu sistem parlementer dan sistem presidensial. Namun pada perkembangannya terdapat pula negara yang mengadopsi gabungan dari kedua sistem ini (Sistem Quasi). Penggolongan ini dilihat dari sifat hubungan antara badan-badan atau organ-organ yang memegang kekuasaan negara tersebut. Dari

⁵⁴ Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 105.

⁵⁵ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 53.

⁵⁶ William N. Dunn, *Pengantar Analisis kebijakan Publik (terj)*, UGM Press, Jogjakarta, 2000, hlm. 509.

semua varian sistem pemerintahan, sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan di seluruh dunia.⁵⁷ Ensiklopedia *Wikipedia* dengan menyimpulkan pendapat Juan J. Linz, Fred Riggs, Bruce Ackerman, dan Robert Dahl, sebagaimana dikutip Saldi Isra, menegaskan bahwa sejak Perang Dunia II, dua pertiga dari negara-negara dunia ketiga yang memilih sistem parlementer sukses dalam transisi demokrasi.⁵⁸

Dengan diksi yang panjang, mengutip beberapa pakar, Saldi Isra menyatakan bahwa baik ahli dari luar negeri maupun para ahli dan pengkaji hukum tata negara Indonesia punya pandangan yang beragam mengenai bentuk sistem pemerintahan.⁵⁹ Sri Soemantri juga mengemukakan tiga pembagian sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensiil, dan sistem pemerintahan campuran.⁶⁰ Jimly Asshiddiqie mengkategorisasikan sistem pemerintahan juga dalam tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁶¹ Sedikit berbeda, Aulia Rahman mengemukakan selain tiga kategori tersebut, masih

⁵⁷ Douglas V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, dalam Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, (Oxford University Press, 1992), hlm. 31.

⁵⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 28.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 26. Lebih lanjut Saldi menyebut beberapa kutipan mengenai hal ini. 1. C.F. Strong membagi sistem pemerintahan ke dalam dua kategori: *parliamentary executive* dan *non-parliamentary executive* atau *the fixed executive*. (C.F. Strong, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson, 1975), hlm. 209-244.) 2. Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori: *presidentialism*, *parliamentary system*, dan *semi-presidentialism*. (Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York: NY University Press, 1997), hlm. 83-142.) Sejalan dengan pendapat Sartori, berdasarkan hasil penelitian pola-pola demokrasi yang dipraktikkan di 36 negara, 3. Arend Lijphart membuat klasifikasi sistem pemerintahan menjadi tiga bentuk: *parliamentary*, *presidential*, dan *hybrid*. (Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (Yale University Press, 1999), hlm. 116-124.)

⁶⁰ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 76-80. Lihat juga, Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya, 1989); dan Sri Soemantri, *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosusarno, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Surabaya: In-TRANS, 2004), hlm. 291-300.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311. Baca juga, Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konsitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 63-93.

terdapat *colegial system*.⁶² Denny Indrayana menyebut empat varian yang dikategorisasi Aulia Rahman, ditambah dengan varian kelima yaitu sistem monarki.⁶³

Yang menjadi titik fokus pembahasan dalam ajaran sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Sebagaimana teori *dichotomy*, yaitu legislative sebagai *policy making (taak stelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezenlijking)*.⁶⁴ Jimly Asshiddiqie menyebut sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan legislatif.⁶⁵ Bivitri menegaskan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling memengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislative.⁶⁶ Sebab lembaga yudikatif cenderung benar-benar terpisah secara formil maupun materiil dari lembaga negara yang lain, dalam prinsip independensi peradilan.

Dalam hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, dapat dilihat tolak tarik hubungan keduanya, misalnya dalam sistem pemerintahan parlementer, eksekutif dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya. Sebagai kontrol terhadap tindakan parlemen ini, maka eksekutif dapat mengusulkan kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Adapun dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden yang sedang berkuasa tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dalam keadaan normal. Meski demikian, tetap disediakan mekanisme pemakzulan presiden dalam kondisi tidak normal, pelanggaran hukum diantaranya.

Melihat pada relasi antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif sebagai parlemen, maka yang dinamakan sistem presidensial adalah ketika lembaga

⁶² Aulia A. Rahman, *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konsitusi*, Disertasi, Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 50-53.

⁶³ Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang efektif*, Makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI”, di Bukittinggi, 11-13 Mei 2007. Sebagaimana dikutip Saldi Isra, *Loc.Cit.*, hlm. 27.

⁶⁴ I Made Pasel Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...*, *Loc.Cit.*, hlm. 311.

⁶⁶ Bivitri Susanti dkk, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2000), hlm. 7.

eksekutif dalam menjalankan pemerintahannya tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Pada sistem presidensial, kabinet tidak bertanggungjawab secara kolektif, tetapi tiap-tiap menteri bertanggungjawab secara individual kepada presiden. Sistem presidensial juga tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi karena karakteristik pertama sistem presidensial adalah badan perwakilan tidak memiliki *supremacy of parliament* karena lembaga tersebut bukan lembaga pemegang kekuasaan negara.

Adapun sistem pemerintahan quasi pada hakekatnya timbul karena kesadaran bahwa baik di dalam sistem presidensial maupun sistem parlementer selalu ditemukan kelemahan-kelemahan bawaan dari kedua sistem ini. Pada sistem quasi dikenal dua buah sistem yaitu sistem quasi presidensial dan sistem quasi parlementer. Sistem quasi atau disebut dengan kabinet campuran yaitu kabinet yang presidennya tidak hendak kehilangan kekuasaan ketika anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah.⁶⁷

Menurut Maurice Duverger, sebuah rezim politik dianggap sebagai quasi presidensial jika UUD yang menetapkannya menyatakan tiga unsur: (1) presiden republik dipilih melalui hak pilih universal/umum; (2) ia memiliki kekuasaan yang cukup besar; (3) ia memiliki lawan politik, namun seorang perdana menteri atau para menteri yang memegang kekuasaan eksekutif dan pemerintahan dapat tetap memegang jabatan seandainya parlemen tidak menunjukkan oposisi kepada mereka.⁶⁸

Penjabaran mengenai sistem pemerintahan Indonesia diantaranya dikemukakan oleh A.B. Kusuma. Menurut A.B. Kusuma, sistem pemerintahan kita (Indonesia) berbeda dengan sistem presidensial Amerika Serikat, berbeda pula dengan sistem parlementer seperti di Inggris. Sistem pemerintahan kita mirip dengan sistem pemerintahan di Republik V Perancis”⁶⁹

⁶⁷ Inu Kencana Syafii dan Andi Azikin, *Op.Cit.*, hlm 25.

⁶⁸ Maurice Duverger, “Model Sistem Politik Baru: Pemerintahan Semi-Presidensial” dalam *Sistem Pemerintahan...., Op.Cit.*, hlm. 150.

⁶⁹ R.M. Ananda B. Kusuma, 2004, Sistem Pemerintahan Indonesia, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1., Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 150.

Sistem pemerintahan presidensial lebih tepat dijalankan di Indonesia menurut Mahmuzar⁷⁰ dikarenakan, *pertama*, masyarakat Indonesia menganut paham politik aliran,⁷¹ karena itu maka terbentuklah multi partai berdasarkan aliran yang ada dalam masyarakat. Kemudian setelah diadakan pemilu untuk memilih anggota DPR/MPR, maka terbentuk DPR/MPR berdasarkan politik aliran tersebut. *Kedua*, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia multi partai tidak menghasilkan pemenang mayoritas yang bisa menguasai DPR/MPR.

Oleh karena tidak ada salah satu partai yang mendapatkan kursi mayoritas, jika tidak terjadi koalisi yang kuat ditambah dengan pemerintahan yang kuat (bisa memanaj dan profesional) atau pemerintah yang bisa menguasai DPR/MPR, akan menyebabkan instabilitas pemerintahan seperti yang terjadi pada tahun 1950-an dan 2001. Disamping itu koalisi merupakan sesuatu yang rapuh, karena masing-masing partai politik mempunyai ideologi dan *platform* yang berbeda-beda. *Ketiga*, untuk kondisi seperti diatas sistem pemerintahan presidensial lebih tepat, karena dalam sistem pemerintahan presidensial ada jaminan terhadap masa jabatan Presiden. Stabilitas pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial lebih terjamin, karena pemerintah tidak tergantung kepada parlemen.

Merunut pada rumusan konsitusi yang pernah berlaku di Indonesia, rentang berjalannya sistem pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu: Periode I berlakunya UUD 1945. Sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 sampai terbentuknya Kabinet Syahril I tanggal 14 November 1945 berlaku sistem pemerintahan presidensial. Mulai 14 November 1945 sampai 29 Januari 1948 berlaku sistem pemerintahan parlementer. Bahkan berlanjut sampai tahun 1959 ketika berlaku Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, meski pernah diinterupsi kembali oleh sistem pemerintahan presidensial dibawah pimpinan Wakil Presiden Muhammad Hatta dari tanggal 29 Januari 1948 sampai tanggal 27 Desember 1949.

⁷⁰ Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parlementer dalam UUD 1945 (Studi dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara)*, Tesis pada Program Magister Hukum Kenegaraan. Yogyakarta: Program Pascasarjana UGM. 2002., hlm. 141.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 44.

Periode II berlakunya UUD 1945 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga tahun 1999 (sebelum amandemen UUD 1945). Pemerintah Orde Lama menerapkan sistem pemerintahan presidensial, berdasar pada instabilitas pemerintahan sebelumnya dalam sistem pemerintahan parlementer yang sering jatuh bangun akibat mosi tidak percaya baik dari parlemen maupun dari luar parlemen. Kemudian pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto pada masa awal pemerintahannya berusaha mengambil hati rakyat termasuk DPR-GR dan MPRS dengan jalan menguatkan parlementarisme dan presidensialisme sekaligus.

Hal ini sebagaimana Burhan Djabir Magenda menyatakan⁷² bahwa pemerintah Orde Baru diawal kekuasaannya menggabungkan semangat parlementarisme yang kuat dengan presidensialisme yang kuat seperti yang dikehendaki oleh UUD 1945 dalam rangka mengambil hati rakyat termasuk DPR-GR dan MPRS yang waktu itu antipati terhadap pemerintah Orde Lama, karena terjadinya peristiwa G-30-S/PKI. UUD 1945 pada masa itu (Orde Lama dan Orde Baru), memberikan kekuasaan yang begitu besar kepada Presiden.

Namun kekuasaan yang besar pada Presiden tersebut diimbangi oleh kekuasaan lain, yaitu DPR sebagai perpanjangan dari MPR diberi tugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Jika DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara dan atau UUD 1945, maka DPR dapat mengundang MPR untuk melaksanakan Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban dari Presiden. Menyadari akan hal demikian, maka pemerintah Orde Lama dan Orde Baru berusaha melemahkan kedudukan DPR/MPR dengan jalan mengadakan pendekatan karismatik-kosmis dan politis.

Pendekatan karismatik-kosmis tersebut dilakukan oleh Pemerintah Orde Lama dan Orde Baru dengan jalan memunculkan predikat dalam masyarakat dengan sebutan Bapak Revolusi, Bapak Pembangunan dan sebagai orang yang paling banyak jasanya dibandingkan dengan orang lain dalam rangka membawa dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Sedangkan pendekatan politis masing-masing menempuh jalan yang berbeda-beda. Presiden Soekarno

⁷² Burhan Djabir Magenda, (2001), *Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia*, Civility, Vol. 1 No. 1, Juli-September, hlm. 26.

melemahkan kedudukan DPR/MPR dengan jalan membubarkan konstituante hasil pemilu 1955, kemudian membentuk DPR-GR dan MPRS, di mana semua anggotanya diangkat oleh Presiden dan harus tunduk kepada Presiden, jika tidak akan dibubarkan oleh Presiden seperti kejadian pada tahun 1960. Sedangkan pemerintah Orde Baru (Soeharto) lebih memilih cara-cara yang kelihatan konstitusional, tetapi kenyataannya tidak konstitusional, yaitu melemahkan kedudukan DPR/MPR melalui peraturan perundang-undangan. Misalnya UU tentang partai politik, sistem pemilu, susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ini bisa dilakukan oleh pemerintah Orde Baru karena sebelum UUD 1945 diamandemen kekuasaan membentuk UU berada di tangan Presiden. Usaha Presiden Soekarno dan Soeharto tersebut sepenuhnya berhasil. Walaupun dalam menjalankan roda pemerintahan banyak tindakannya yang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi karena Presiden berhasil melemahkan (menguasai) DPR/MPR, Soekarno berhasil menjadi Presiden selama 25 tahun dan Soeharto menjadi Presiden selama 32 tahun.⁷³

Jenis pemerintahan Indonesia dibawah UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Ketetapan MPR No. 3 Tahun 1978 lebih menyerupai sistem parlementer ketimbang presidensial. Sejak awal Demokrasi Terpimpin sampai akhir Orde Baru, kebanyakan pengamat berpendapat, UUD 1945 merupakan sistem presidensial, di mana kekuatan presiden jauh melebihi kekuatan dewan legislatif. Mereka lupa, pemerintah kala itu dikuasai dua diktator, Soekarno dan Soeharto yang mampu memaksakan kehendaknya pada anggota DPR dan MPR. Yang berlaku saat itu bukan konsitusi tetapi kekuatan pribadi berdasarkan kekuatan tentara.⁷⁴ Selanjutnya periode ke III, setelah amandemen UUD 1945 dengan beberapa perubahan mendasar yang akan dijelaskan selanjutnya.

Berdasar pada jumlah Pasal dan ayat yang mengaturnya di dalam UUD 1945, Mahmuzar menyimpulkan bahwa di dalam UUD 1945 ciri presidensial lebih banyak daripada ciri parlementer, namun demikian tidak berarti sistem

⁷³ Mahmuzar, *Op.Cit.*, hlm. 151-152.

⁷⁴ R. William Liddle, *Tiga Observasi Sederhana* (Kompas, 25 April 2001), dalam Indra Surya Lubis (ed), *Bahaya Tirani DPR- Konflik DPR vs Presiden*, (Jakarta: Lembaga Studi Politik "Merdeka", 2001), hlm. 40.

pemerintahan presidensial lebih dominan.⁷⁵ Dengan bahasa yang lebih tegas, dalam menggolongkan karakteristik sistem pemerintahan Indonesia, Saldi Isra menyebut bahwa dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, semua konstitusi yang pernah ada dan termasuk yang kini sedang berlaku tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolejal dan sistem pemerintahan monarki.⁷⁶ Artinya pemerintahan Indonesia pernah menjalankan sistem pemerintahan presidensial, parlementer, dan quasi.

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan semi presidensial setelah mengalami pergantian sistem pemerintahan antara parlementer dengan presidensial sangat mungkin meramu karakteristik kedua sistem tersebut. Dalam hal ini, jika sistem pemerintahan yang berlaku saat ini lebih dekat pada ciri sistem pemerintahan presidensial, maka dimungkinkan masih melekatnya karakteristik sistem pemerintahan parlementer didalamnya.

Merujuk pada pergeseran sistem pemerintahan tersebut, model pengawasan terhadap pemerintahan juga mengalami pergeseran. Jika pada sistem parlementer pengawasan pemerintahan dilakukan melalui intensitas pertanggungjawaban kinerja pemerintah kepada DPR. Adapun dalam sistem presidensial kinerja pemerintah diawasi dengan mekanisme checks and balances antarlembaga negara.

Meski mekanisme checks and balances berjalan, namun tidak jarang didapati kondisi rendahnya pengawasan yang dilakukan DPR kepada pemerintah. Sehingga kerap kali terjadi kebijakan strategis yang dikeluarkan pemerintah luput dari pengawasan pemerintah. Padahal kebijakan tersebut berkenaan dengan hajat masyarakat luas, yang sudah seharusnya dikawal oleh DPR untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang terdampak dengan kebijakan tersebut.

Ketidaktepatan pilihan pengawasan yang dilakukan DPR itulah yang dapat acapkali memicu penyampaian aspirasi secara langsung oleh rakyat dalam bentuk demonstrasi dan unjuk rasa. Praktik unjuk rasa yang demikian itu tentu

⁷⁵ Mahmuzar, *Op.Cit.*, hlm. 94-96.

⁷⁶ Saldi Isra, *Pergeseran... Op.Cit.*, hlm. 27.

menghabiskan sumber daya dan waktu yang tidak sedikit. Untuk itu perlu dirumuskan model partisipasi publik dalam pengawasan pemerintahan yang lebih sesuai dengan kondisi.

4.2 Keterbatasan Partisipasi Publik di Masa Pandemi

Bagi negara yang menganut demokrasi perwakilan, pengawasan atas jalannya pemerintahan oleh rakyat sejatinya telah terwakili oleh pengawasan oleh parlemen/ lembaga legislatif. Demikian yang diyakini dalam konsep negara hukum dan demokrasi perwakilan. Meski telah terwakili, bukan diartikan hilangnya ruang pengawasan oleh rakyat secara langsung bagi baik atau buruknya jalan pemerintahan. Untuk itu, negara hukum tetap melembagakan keterlibatan publik.

Muhammad Tahir Azhari, menyatakan bahwa pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya diawali oleh tulisan *Plato* tentang “*no moi*”. Kemudian berkembang konsep *rechtstaat*, *the rule of law*, *socialist legality*, negara hukum Pancasila, dan *nomokrasi* Islam;⁷⁷. Namun istilah negara hukum (*rechtsstaat*) mulai dikenal di Eropa pada abad ke 19. Istilah negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, rumusan seperti ini juga terdapat dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950⁷⁸.

H.W.R. Wade mengidentifikasi lima pilar negara hukum yaitu:⁷⁹ Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum; Pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi; Sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif; Harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan Tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut

⁷⁷ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam - Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 73-74.

⁷⁸ Jimly Assididqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 3.

⁷⁹ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV.Utomo, Bandung, 2005, hlm.45 mengutip dari H.W.R.Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1984, hlm. 22-24.

undang-undang. Berdasarkan pada teori Wade, maka fungsi pengawasan DPR tergolong masuk dalam pemenuhan unsur yang kedua yaitu pembingkai perilaku pemerintah.

Jika pengawasan pemerintah dalam teori negara hukum menjadi salah satu pilar, maka dalam teori demokrasi pengawasan pemerintah menjadi salah satu prinsip yang utama. Sebab demokrasi membutuhkan legislatif independen yang dapat mewakili pendapat dan kepentingan rakyat.⁸⁰ Sejak istilah *democratia* dikenalkan sekitar 2400 tahun yang lalu, pengertian ajaran demokrasi tidak pernah berubah, sekalipun pelaksanaan dari asas-asasnya mengalami perubahan. Held mengemukakan 7 prinsip demokrasi yang paling utama yaitu:⁸¹

1. *That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding in general policy, in applying laws in the government administration.*
2. *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.*
3. *The rulers should be accountable to the ruled: They should, in other words, be obligated to justify their action to the ruled and be removable by the ruled.*
4. *The rulers should be accountable to the representatives to the ruled.*
5. *That rulers should be chosen by the ruled.*
6. *That rulers should be chosen by the representatives of the ruled.*
7. *The rulers should act in the interests of the ruled.*

Demokrasi baru bisa berjalan kalau pencapaian tujuan-tujuan dalam masyarakat diselenggarakan oleh wakil-wakil mereka, dilaksanakan dalam suatu *representative government* yang dibentuk berdasarkan hasil satu pemilu, cara ini

⁸⁰ Vladimir Lysenko. 1994. "Toward Presidential Rule", *Journal of Democracy*, Volume 5, Number 2, April 1994, pp. 9.

⁸¹ Miriam Budiardjo, dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hlm. 74 mengutip dari David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, London, 1990.

menjamin rakyat ikut serta dalam proses politik tanpa sepenuhnya terlibat dalam proses itu.⁸²

Perwakilan dalam hal ini diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuat dengan terwakil.⁸³ Pitkin mengemukakan, perwakilan politik sebagai proses mewakili dimana wakil bertindak dalam bereaksi kepada kepentingan terwakil.⁸⁴ Dalam konteks kenegaraan, wakil terlembaga dalam lembaga perwakilan.

Kepentingan terwakil yang cukup penting adalah melakukan pengawasan atas segala tindakan yang dilakukan oleh penguasa yang memerintah terwakil. Pengawasan yang dimaksud merupakan fungsi lembaga perwakilan yang sangat penting, karena dengan berjalannya fungsi tersebut dapat meningkatkan derajat keterwakilan (*degree of representativeness*) dari lembaga perwakilan atas semua unsur yang mencerminkan kepentingan terwakil.

4.3 Model Real-time Parliament Petition

Menurut teori yang berlaku dalam konsep perwakilan politik, rakyatlah yang berdaulat, berkuasa, dan mempunyai suatu kemauan yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will*.⁸⁵ Dewan perwakilan rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat dengan cara merumuskan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat dalam bentuk undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.⁸⁶ Bintang Saragih⁸⁷

⁸² Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997, hlm. 79-80.

⁸³ Alfred De Grazia, *Political Behavior*, Free Press, New York, 1962, hlm. 401.

⁸⁴ Hana Finkel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkley-California, 1967, hlm. 209.

⁸⁵ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 173.

⁸⁶ Indra Pahlevi, *Sistem Multipartai pada Era Reformasi dan Pengaruhnya terhadap DPR RI (Periode 1998-1999)*, dalam Uli Sintong S dan Siti Nur Solechah (Peny.), *Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001), hlm 9.

⁸⁷ Bintang Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 82-86. Lihat juga Arifin Sari Surungantan Tambunan, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Disertasi pada Universitas Indonesia, 1998, UI Jakarta, hlm. 74-75., mengutip John C. Walke et.al (1962).

menyebut ada beberapa teori yang dapat menjelaskan hubungan si wakil dengan yang diwakili, yaitu Teori Mandat, Teori Organ, Teori Sosiologi Rieker, Teori Hukum Obyektif Duguit, Teori Gilbert Abcarian dan Teori A. Hoogewerf.

Pada konteks parlemen di Indonesia, model-model perwakilan politik tersebut tidak benar-benar terpraktekkan dalam sebuah model dengan mengenyampingkan model lainnya melainkan terkombinasi. Pada umumnya para legislator menuntut gagasan tentang delegasi dan perwalian untuk melegitimasi kegiatan legislatif bagi diri mereka sendiri dan juga bagi konsituen mereka.⁸⁸ Secara luas tampaknya rakyat lebih suka melihat para wakil mereka di parlemen sebagai utusan/delegasi, namun anggota parlemen lebih suka melihat dirinya sebagai wakil rakyat.

Dennis F. Thomson menyatakan⁸⁹ bahwa banyak wakil rakyat menolak untuk melihat diri mereka sendiri entah sebagai delegasi atau wali, dan mengingkari bahwa mereka mengalami konflik di antara peran-peran ini. Mereka yakin bahwa mereka berpikir seperti pikiran konsituen mereka dan tidak melihat pokok persoalan yang membedakan antara melaksanakan penilaian mereka sendiri dan mengikuti keinginan konsituen.

Berdasarkan hubungan wakil dengan pihak diwakili, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan merupakan pengejawantahan bentuk hak kedaulatan rakyat untuk mengetahui berbagai hal yang akan mempengaruhi kualitas pemenuhan kebutuhan hidupnya. Masyarakat melalui para wakilnya di parlemen menentukan dan memonitor sikap atau perilaku penguasa dalam mengambil keputusan agar tidak terjadi bias kepentingan yang justru memihak pada kelompok atau individu tertentu. Konflik kepentingan merupakan hal yang tidak jarang terjadi dalam proses pembuatan keputusan, termasuk ketika DPR melakukan rapat bersama pemerintah untuk membahas suatu masalah atau kunjungan kerja para anggota dewan ke daerah. Pihak pemegang sumber daya terbesar berperan menjadi calon yang dapat mengungguli pihak lainnya dalam substansi kebijaksanaan yang dihasilkan. Pada

⁸⁸ Richard F. Fenno, dalam Dennis F. Thomson, *Etika Politik Pejabat Negara*, Penerjemah Benyamin Molan, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 144.

⁸⁹ Dennis F. Thomson, *Etika Politik Pejabat Negara*, Penerjemah Benyamin Molan, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 144-145.

titik ini DPR dapat berperan menjadi pelindung lapisan publik yang lemah secara sumber daya dan aksesnya terhadap jalur kekuasaan.⁹⁰

Sifat pengawasan yang dilakukan adalah preventif yakni mencegah terjadinya penyimpangan dari rencana semula.⁹¹ Dalam konteks bernegara, pengawasan merupakan usaha penyelamatan berbagai program kebijakan pemerintah agar sesuai dengan rencana yang telah digariskan. Dalam bahasa yang sederhana Roshidy berpendapat, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah di ambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.⁹² Adapun Newman berpendapat “*Control is assurance that the performance conform to plan*”; Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.” Pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan.⁹³

Dalam lingkup pemerintahan, pengertian pengawasan menurut Syafie, adalah salah satu fungsi dalam manajemen pemerintahan untuk menjamin agar pelaksanaan program kerja pemerintah dengan standar yang telah direncanakan. Pengawasan merupakan upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Jadi pengawasan merupakan suatu kegiatan atau proses yang mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*ensure*) jalannya program kerja dan dapat diselesaikan secara sempurna (*accomplished*).⁹⁴

⁹⁰ Prayudi, *Peranan Perwakilan Politik DPR dalam Masa Transisi*, dalam Uli Sintong S dan Siti Nur Solechah (Peny.), *Peran Politik DPR-RI Pada Era Reformasi*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2001), hlm 69.

⁹¹ Sondang P. Siagian, *Manajemen Strategi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm. 258.

⁹² Ero Ha. Roshidy, *Organisasi dan Manajemen*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 126.

⁹³ Muchsan, *Sistem pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat pemerintah dan Peradilan Tata Usaha negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 37, mengutip William H. Newman, *Control: Past or Future*, dalam Lewis Benton (Ed), *Management for the Future*, Mc.Graw, Hill Book Company, 1978.

⁹⁴ Ibnu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Eresco, Bandung, 1982, hlm. 60.

Kerangka konseptual yang digariskan Konstitusi Indonesia menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Presiden, sebagaimana diatur dalam BAB III UUD 1945. Bersama dengan penyerahan kekuasaan tersebut, UUD 1945 menjamin hak konstitusional warga negara untuk berinteraksi dalam pemerintahan, seperti disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Ditegaskan dalam BAB XA Pasal 28D ayat (3) bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.” Maka pengawasan terhadap pemerintahan merupakan hak konstitusional warga negara yang terhimpun dalam prinsip “kedudukan” dan “kesempatan yang sama” tersebut. Artinya setiap warga negara berhak mengawal jalannya pemerintahan.

Seperti yang juga digariskan oleh UUD 1945, salah satu wewenang penegakan hukum oleh Presiden adalah terkait HAM. Disebutkan secara lengkap dalam UUD 1945 Pasal 28I ayat (4) *Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*. Meneguhkan ketentuan itu, pada ayat (5) pasal yang sama dinyatakan: *“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan*. Dua hal pokok yang penulis garisbawahi dari dua ayat Pasal 28I tersebut, yaitu: tanggung jawab negara dan prinsip negara hukum demokratis.

Pertama, mengenai tanggung jawab negara. penggunaan diksi ‘tanggung jawab’ menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM bukanlah wewenang, melainkan perintah konstitusi untuk dijalankan negara dengan titik tekan pada pemerintah. Maka bagi pemerintah, dalam hal ini dikomandoi oleh Presiden, upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM bukan pilihan untuk dilaksanakan atau tidak, melainkan keharusan.

Kedua, prinsip negara hukum demokratis. Hal menarik dalam rumusan Pasal 28I ayat (5), hadirnya kata ‘demokratis’ yang ditempelkan pada istilah negara

hukum. Demokratis berarti secara atau menurut paham demokrasi.⁹⁵ Paham demokrasi jika dikaitkan dengan negara hukum dapat berarti pemerintahan rakyat untuk mengawal gagasan yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama atas warga negara.

Dalam batas pengertian pasal itu, penulis menghubungkan dengan ide hukum tata negara yang diusung oleh Mark Tushnet dengan istilah *populist constitutional law*. Ide Tushnet ini menempatkan publik pada posisi yang secara aktif dapat berkontribusi untuk melakukan *self governing*, yang dalam konteks penegakan hukum dan keadilan dapat diartikan publik (ikut bersama Presiden) melaksanakan wewenang dan tanggung jawab, termasuk dalam rangka melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi HAM.

Berdasar ide itu, perlu diatur mekanisme dan prosedur keikutsertaan publik dalam memberi masukan sekaligus dukungan kepada Presiden untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam isu-isu tertentu yang mengganggu rasa keadilan publik. Bentuk pelibatan publik dalam penegakan hukum dan keadilan yang ditujukan kepada Presiden dapat berbentuk petisi publik.

Bagi rakyat Indonesia, hak petisi diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 terkait kebebasan menyampaikan pendapat, serta kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Secara lebih eksplisit, hak petisi tercantum dalam UU HAM, bahwa setiap orang berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah.⁹⁶ Jadi jaminan hak berpartisipasi dalam pemerintahan sudah diberi oleh konstitusi Indonesia, diteruskan dengan jaminannya sebagai HAM dalam UU.

⁹⁵ Adapun demokrasi memiliki dua makna, (1) pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya; pemerintahan rakyat; (2) gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 337.

⁹⁶ Pasal 44 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, "*Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*"

Hanya saja petisi yang diatur dalam UU HAM masih bersifat umum untuk seluruh isu yang dianggap penting bagi publik. Adapun yang diusulkan dalam tulisan ini dimaksudkan dalam lingkup penegakan hukum dan keadilan, yang menurut publik berdasarkan peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan oleh Presiden. Petisi kepada Presiden akan menjadi ruang interaksi dengan rakyat. Bertolak dari petisi publik itu, Presiden berkoordinasi dan berkomunikasi dengan perangkat negara yang diberi kekuasaan penegakan hukum dan keadilan, melalui kejaksaan dan kepolisian misalnya.

Telaah perbandingan menunjukkan kedudukan petisi publik yang cukup sentral dalam negara bersistem presidensial. Di Amerika Serikat, secara khusus diberi ruang kepada publik untuk berpartisipasi mengajukan usulan dan masukan kepada Presiden, termasuk dalam hal penegakan hukum. Ruang partisipasi itu dilembagakan secara formal dan dikelola dengan profesional melalui kanal *online*: <https://petitions.whitehouse.gov/>.

Konstitusi Filipina mengatur hak petisi sebagai salah satu hak dasar yang tidak boleh dibatasi negara, seperti yang diatur dalam Article III, Section 4:⁹⁷ *“No law shall be passed abridging the freedom of speech, of expression, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble and petition the Government for redress of grievances”*. Bahkan dalam konteks legislasi, jika petisi ditandatangani oleh sepuluh persen pemilih yang terdaftar dalam data pemilu, Kongres Filipina harus merespons dengan segera.⁹⁸ Secara singkat petisi di Konstitusi Argentina diatur dalam *Section 14*:⁹⁹ *“All the inhabitants of the Nation are entitled to the*

⁹⁷ Konstitusi Filipina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1987, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman www.constituteproject.org (diakses Juli 2020).

⁹⁸ Lihat Article III Section 32 Konstitusi Filipina: *“The Congress shall, as early as possible, provide for a system of initiative and referendum, and the exceptions therefrom, whereby the people can directly propose and enact laws or approve or reject any act or law or part thereof passed by the Congress or local legislative body after the registration of a petition therefor signed by at least ten per centum of the total number of registered voters, of which every legislative district must be represented by at least three per centum of the registered voters thereof”*. Article 6, section 22 Konstitusi Filipina. Dpat dibaca pada <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.

⁹⁹ Konstitusi Argentina yang dimaksud adalah konstitusi pasca amandemen terakhir Tahun 1994, sebagaimana diterjemahkan secara resmi dalam laman International Constitutional Law <http://www.servat.unibe.ch/icl/> (diakses Juli 2020).

following rights, in accordance with the laws that regulate their exercise, namely: ...; to petition the authorities;..” Aturan ini menjadi dasar bagi seluruh penduduk Argentina untuk mengajukan petisi kepada pemerintah yang berkuasa. Meski dalam hal ini tidak dirinci makna “*authorities*”, namun jamak diketahui yang dimaksud adalah pemerintah.

Dari model di atas, dapat dinyatakan pilihan mekanisme penyampaian petisi di Indonesia dapat dilaksanakan dengan secara langsung kepada Presiden atau melalui DPR. Jika secara formal rakyat menyampaikan petisi kepada pemerintah melalui DPR. Inilah yang dimaksud dalam penelitian ini sebagai *parliament petition*¹⁰⁰.

Namun penyikapan terhadap suatu permasalahan di pemerintahan akan relevan jika dilakukan dalam rentang waktu yang dekat dengan peristiwa. Untuk itu perlu dipastikan mekanisme penyampaian petisi secara langsung dilakukan dalam waktu yang aktual. Dengan demikian prosedur penyampaian petisi bersifat *real-time*¹⁰¹ melalui sarana teknologi, berupa *e-petition*.

Maka *real-time parliament petition* menjadi pilihan, yang meski tidak setara dengan unjuk rasa atau demonstrasi, namun sepadan dalam penyampaian aspirasi. Kebijakan apapun yang dibuat oleh pemerintah dapat direspons secara *real-time* oleh publik dan disampaikan kepada DPR.

Pada sebagian besar negara demokrasi, hak warga negara untuk mengajukan petisi kepada pemerintah, parlemen dan/atau entitas publik lainnya dikodifikasikan dalam dokumen hukum, dalam banyak kasus bahkan dalam hukum tata negara atau praktek (misalnya, Inggris, Amerika Serikat, Perancis). Berkenaan dengan petisi elektronik (*e-petitions*) yang melibatkan teknologi informasi dan komunikasi baru,

¹⁰⁰ *Petition* diartikan menurut *Cambridge Dictionary* adalah *a document signed by a large number of people demanding or asking for some action from the government or another authority* (sebuah dokumen yang ditandatangani oleh sejumlah besar orang yang menuntut atau meminta tindakan dari pemerintah atau otoritas lain). Lihat: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/petition> diakses pada 6 September 2021.

¹⁰¹ *Real time* diartikan menurut *Cambridge Dictionary* adalah *communicated, shown, presented, etc. at the same time as events actually happen* (dikomunikasikan, diperlihatkan, dipresentasikan, dll. pada saat yang sama dengan peristiwa yang benar-benar terjadi). Lihat: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/real-time> diakses pada 6 September 2021.

perlu dibedakan antara formal dan jenis informal¹⁰²: Petisi elektronik formal mengacu pada yang dilembagakan dan setidaknya untuk sampai batas tertentu sistem petisi elektronik yang dikodifikasi secara hukum yang dioperasikan oleh lembaga-lembaga publik.

Di sisi lain, petisi elektronik informal adalah sistem yang dibuat dan dikelola oleh non-pemerintah, organisasi swasta. Dengan demikian, persyaratan prosedural untuk meluncurkan petisi elektronik informal dan mengumpulkan tanda tangan secara online tidak tunduk pada hukum yang formal.

Tentu saja, petisi elektronik informal biasanya berusaha untuk diarahkan kepada lembaga publik setelah sejumlah tanda tangan telah dikumpulkan. Secara empiris, dua jenis utama petisi elektronik informal dapat dibedakan: petisi elektronik yang diprakarsai oleh LSM sebagai bagian dari kampanye politik, dan platform petisi elektronik yang dioperasikan oleh organisasi swasta (keduanya komersial dan nirlaba) yang menyediakan infrastruktur berbasis internet untuk memulai petisi elektronik dan mengumpulkan tanda tangan secara online.

Praktik dan pengaturan metode petisi publik formal di berbagai negara dilakukan secara beragam. Diantara ragam yang dimaksud berupa penetapan komisi khusus, atau sub komisi di parlemen. Penetapan komisi/sub komisi tersebut dalam rangka menjalankan peran sebagai wadah penyampai petisi.

Pada September 2011 Presiden Obama meluncurkan situs website We The People, sebagai kanal penyampaian petisi online kepada Presiden Amerika Serikat.¹⁰³ Mekanisme ini berlanjut hingga Presiden Trump¹⁰⁴, namun disetop oleh Presiden Biden pada Februari 2021¹⁰⁵. Hak menyampaikan petisi dijamin dalam

¹⁰² Mosca, L., & Santucci, D. (2009). Petitioning Online. The Role of E-Petitions in Web Campaigning. In S. Baringhorst, & V. Kneip, & J. Niesyto (Eds.), Political Campaigning on the Web (pp.121-146). Bielefeld: Transcript.

¹⁰³ Tampilan website petisi dapat dilihat dalam: <https://web.archive.org/web/20180307135735/https://petitions.whitehouse.gov/about>. Arsip petisi yang diajukan pada masa Presiden Obama dapat dilihat di: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/>

¹⁰⁴ Arsip petisi yang diajukan pada masa Presiden Trump dapat dilihat di: <https://petitions.trumpwhitehouse.archives.gov/>

¹⁰⁵ Lihat: <http://ronpaulinstitute.org/archives/peace-and-prosperity/2021/february/16/biden-removes-we-the-people-petitioning-from-white-house-website/>

Konstitusi Amerika, juga dalam pembuatan undang-undang.¹⁰⁶ Melalui kanal petisi online ini, “Gedung Putih” merespons jika suatu petisi didukung 100.000 tanda tangan. Namun dijelaskan dalam kanal petisi online tersebut bahwa Gedung Putih biasanya tidak akan berkomentar ketika sebuah petisi menyangkut penyelidikan yang sedang berlangsung.

Mengikuti langkah lembaga kepresidenan Amerika Serikat, Presiden Korea Selatan Moon Jae-in pada Agustus 2017 juga menerbitkan kanal pengajuan petisi online pada: <https://www1.president.go.kr/petitions>. Dinyatakan bahwa kanal petisi online tersebut merupakan sarana komunikasi langsung dengan “Cheong Wa Dae /Blue House” (sebutan bagi kantor kepresidenan Korea Selatan). Disebutkan dalam kanal petisi online Korea Selatan bahwa¹⁰⁷: *”Kami mengejar filosofi ‘Ketika orang bertanya, pemerintah menjawab’. Jika Suara mayoritas rakyat berkumpul terkait isu-isu nasional untuk permintaan rekomendasi 200.000 atau lebih dalam 30 hari, Pemerintah dan penanggung jawab Gedung Biru (kepala kementerian dan lembaga, ketua/sekretaris, pembantu, dll) akan menjawab.”*

Selain di negara yang bersistem presidensial seperti Amerika Serikat dan Korea Selatan di atas yang merespons petisi melalui lembaga kepresidenan, negara parlementer lebih punya sejarah dan varian penyelenggaraan. Di bawah ini digambarkan varian aturan penyelenggaraan petisi kepada parlemen dengan ragamnya masing-masing:

¹⁰⁶ Lihat: <https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/enactment-of-a-law>

¹⁰⁷ Lihat: <https://www1.president.go.kr/petitions>

Tabel 2. Tindakan yang diambil atas Petisi Publik di Parlemen Luar Negeri

<i>Country</i>	<i>Presented petition referred?</i>	<i>Obligatory response time?</i>	<i>Responses printed/ acknowledged?</i>
Canada (House of Commons)	A committee designated by the presenting Member if there has been no response from Government	Within 45 days	Each petition receives an individual response After being tabled in the House, a government response to a petition is recorded in the <i>Journals</i>
Germany (Bundestag)	Petitions committee; the committee requests that the Executive respond to the terms of the petition; the committee then considers the statement and acts accordingly	None	All petitions are numbered and responded to
New Zealand	Relevant standing committee; reports to the House if/when appropriate	Within 90 days, if committee makes a recommendation	The clerk of the committee notifies petitioners of the committee's deliberations, following its report to the House
Scotland	Public Petitions Committee which then considers any further action to be taken	None The Committee meets every sitting fortnight	All petitions receive a written acknowledgment upon lodgement; where follow up is not pursued, a response explains why
UK (House of Commons)	Relevant government department and relevant select committee of the House	None If no observations are to be made, however, the presenting Member is so advised	Any observations made by Minister are printed and circulated as a supplement to the <i>Votes and Proceedings</i> and sent to the presenting Member
Wales	The relevant Assembly Minister or, if appropriate, the relevant subject committee	None	Minister responds to main petitioner; copy sent to Petitions Clerk, receiving Member and the Members' Library

Dari Tabel 2, diketahui bahwa aturan pengajuan petisi melalui parlemen di berbagai negara berbeda-beda, sebagai berikut:

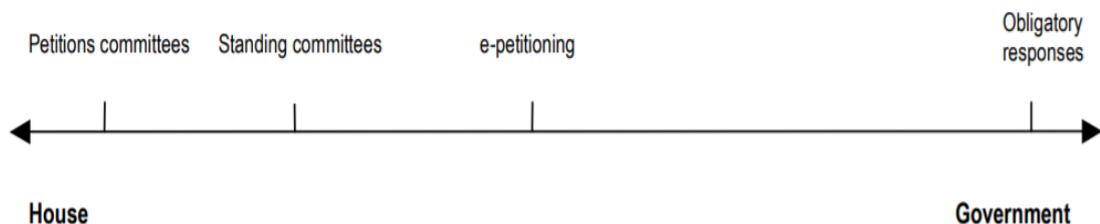
1. Canada House of Commons, prosedur petisi online, tersedia di [http://www.parl.gc.ca/sites/compedium/web-content/c_d petitions-e.htm](http://www.parl.gc.ca/sites/compedium/web-content/c_d%20petitions-e.htm);
2. New Zealand Parliament, lembar pengajuan Komisi Khusus, tersedia di [http://www.parliament.govt.nz/en-NZ/PubRes/About/Fact Sheets/](http://www.parliament.govt.nz/en-NZ/PubRes/About/Fact%20Sheets/);
3. Scottish Parliament, Panduan mendaftarkan petisi publik, tersedia di <http://www.scottish.parliament.uk/business/petitions/guidance/index.htm>;
4. UK House of Commons, Petisi publik kepada House of Commons, tersedia: [http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/public petitions.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/public%20petitions.cfm);
5. National Assembly for Wales, Panduan prosedur petisi publik, tersedia di <http://www.wales.gov.uk/organipochamberbusiness/petitions-e.htm>.

Telaah literatur penulis menemukan, negara pertama yang disebut sebagai pendahulu sistem e-petisi adalah Parlemen Skotlandia, sebagaimana dinyatakan McMahon¹⁰⁸. Janet Seaton mengurai bahwa keberhasilan e-petisi di Parlemen Skotlandia menjadi capaian paling sukses dari prosedur e-demokrasi, karena dikembangkan secara kemitraan dengan Pusat Teledemokrasi Internasional di Universitas Napier yang secara formal diluncurkan pada Februari 2004.¹⁰⁹

Keberhasilan ini bisa diadaptasi oleh Indonesia jika akan mengadopsi konsep e-petisi dengan melibatkan lembaga profesional yang bergerak di bidang Teknologi Informasi. Tentu akan lebih dipercaya jika lembaga teknologi informasi tersebut berada di bawah dikembangkan bersama dengan institusi perguruan tinggi/universitas.

Setelah lembaga partner pelaksana ditentukan, maka mekanisme pengajuan dilegalkan secara formal dengan menunjuk suatu lembaga yang sudah ada atau menciptakan lembaga yang baru. Beberapa model dari negara-negara di dunia dapat dipelajari, yang masing-masing berjalan dalam skala tindakan 'parlemen-pemerintah'. Suatu kondisi yang menggambarkan adanya penekanan yang menentukan efektivitas petisi.¹¹⁰

Bagan 2. Spektrum Aksi Parlemen/Pemerintah atas Petisi¹¹¹



¹⁰⁸ McMahon, M. (2004), "E-petitioning the Scottish Parliament", *Parliamentarian*, Vol. LXXXV No. 3, pp. 236-8.

¹⁰⁹ Seaton, J. (2005), "The Scottish Parliament and e-democracy", *Aslib Proceedings*, Vol. 57 No. 4, pp. 333-337. <https://doi.org/10.1108/00012530510612068>.

¹¹⁰ Sonia A. Palmieri, "Petition Effectiveness: Improving Citizens' Direct Access to Parliament", *Australasian Parliamentary Review*, Autumn 2008, Vol. 23(1), 121-35.

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 130.

Bagan 2 di atas menurut Palmieri menunjukkan, manakala suatu e-petisi disampaikan, pada “sayap parlemen” komisi tetap dapat merespons, lebih khusus oleh komisi petisi. Sementara pada “sayap pemerintah”, pemerintah menjalankan setara dengan komisi petisi parlemen. Baik parlemen ataupun pemerintah merespons sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Dalam pendekatan yang hampir sama, Lindner dan Reihm memetakan sejumlah parlemen dan pemerintah sejak tahun 2000 yang telah memperkenalkan sistem petisi elektronik (*e-petitions*).¹¹² Kedua peneliti tersebut menyimpulkan bahwa dibandingkan dengan sebagian besar sarana partisipasi elektronik lainnya yang disediakan oleh lembaga publik, petisi elektronik telah bergerak melampaui tahap eksperimental dan dicirikan oleh tingkat pelembagaan dan kematangan prosedural yang tinggi. Oleh karena itu, bidang e-petisi sangat menjanjikan jika hubungan antara lembaga publik dan saluran partisipasi berbasis internet lebih dipahami.¹¹³

¹¹² Ralf Lindner and Ulrich Riehm, “Electronic Petitions and Institutional Modernization - International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective”, *The eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM)*, 1(1): 1-11, 2009.

¹¹³ Penelitian Lindner dan Reihm menganalisis sistem e-petisi dari Parlemen Skotlandia, Parlemen Queensland, Bundestag Jerman, dan Kota-kota Norwegia dalam perbandingan perspektif. Lihat: Ralf Lindner and Ulrich Riehm, *op.cit.*

Tabel 3a. Sistem E-Petisi Formal dalam Perbandingan¹¹⁴

	Scottish Parliament	Parliament of Queensland	German Parliament	Norwegian Municipalities
General information				
Level of government	regional	regional	federal	local
Petition right since	1999	1859	1949	2003
E-petitions since (begin of normal operation after trial period)	2000 (2004)	2002 (2003)	2005 (2007)	2005 (2007)
Main characteristics of the (e-)petition process				
Initial point of contact	Clerk to the Public petitions committee	Member of Parliament (sponsorship model)	Administration of the petitions committee	Member of the local administration
Difference between submission channels	E-pet.: contact with clerk prior to online collection of signatures mandatory, otherwise identical.	E-pet.: contact with MP prior to submission mandatory, otherwise nearly identical	E-pet.: submission prior to online collection of signatures mandatory. Administration decides if e-pet. will be treated as a "public petition"	E-pet.: contact with administration prior to online collection of signatures mandatory, otherwise identical
Collection of signatures on- and offline simultaneously	yes	yes	not during the pilot	yes
Definition of length of signatory phase	Principal petitioner, usually 6 weeks	Principal petitioner, 6 months max.	Predefined, 6 weeks	Principal petitioner, unlimited
Main features of the e-petition systems				
Type	Public e-pet. with participatory elements, paper submissions published online	Public e-pet. with participatory elements, tabled paper submissions published online (not open for online)	Electronic submission for non public and public e-pet. with participatory elements	Public e-pet. with participatory elements

¹¹⁴ *Ibid.*

Tabel 3b. Sistem E-Petisi Formal dalam Perbandingan¹¹⁵

	Scottish Parliament	Parliament of Queensland	German Parliament	Norwegian Municipalities
Online submission without media breaks	yes	no (due to sponsorship model)	yes	yes
Information on the issue	yes	no	no	no, but planned
Information on status of e-pet.	yes, including minutes of committee sittings, official correspondence etc.	yes, but limited	yes, but limited	yes, but limited
Discussion forum	yes	no	yes	yes

Diantara keempat parlemen yang diperbandingkan dalam Tabel 3a. dan Tabel 3b., diketahui bahwa mekanisme yang paling formal dijalankan di parlemen Jerman. Seperti diatur bahwa yang dapat membawa petisi ke parlemen hanya anggota parlemen. Ini menambah formal status petisi yang diajukan.

Memang pihak yang membawa ke parlemen bukanlah penentu formalnya suatu petisi, namun adanya ketentuan harus melalui anggota parlemen menambah formal status petisi yang dibawa. Sebab cukup sebagaimana makna aslinya, petisi merupakan permintaan formal kepada otoritas lembaga pemerintah.

Dari pengalaman *best practices* negara-negara tersebut, Indonesia dapat mengadopsi berbagai pilihan yang akan diterapkan dalam model *real-time parliament petition* yang akan diatur dan dipraktikkan. Pengadopsian berbagai pilihan model *real-time parliament petition*, perlu diawali dengan dasar hukumnya berupa undang-undang atau paling rendah diatur dalam Peraturan DPR RI. Substansi minimum yang harus ditetapkan dalam aturan tersebut mencakup:

1. Batasan petisi yang dapat diajukan publik kepada DPR.

Batasan petisi hendaknya diatur hanya sesuai dengan kewenangan DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Jadi petisi yang diajukan

¹¹⁵ *Ibid.*.

tidak berada di luar bidang kewenangan DPR, sehingga DPR dapat merespons dalam rangka menjalankan peran lembaga perwakilan yang sudah seharusnya memerhatikan aspirasi publik. Berbeda jika petisi akan dilayangkan melalui lembaga kepresidenan, sebagaimana dijalankan di Amerika Serikat pada masa Presiden Barrack Obama dan Presiden Donald Trump, sebelum kemudian dihilangkan di masa Presiden Joe Biden.

2. Ruang penyampaian petisi yang formal.

Agar terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan, juga terpelihara dari kecurigaan publik, hendaknya kanal penyampaian petisi diselenggarakan oleh DPR melalui kanal online, misalnya tertaut pada website resmi DPR, contoh: www.dpr.go.id/petisi.

Selain dikelola oleh DPR, untuk meningkatkan kepercayaan publik, perlu bekerja sama dengan lembaga profesional atau lembaga akademik setingkat perguruan tinggi. Keberadaan partner DPR tersebut menjadi stempel kepercayaan, karena pandangan publik kepada lembaga DPR yang sering sekali mengalami fluktuasi.

Adanya lembaga profesional atau lembaga akademik ini juga dapat mendukung kemampuan DPR mengelola petisi online yang membutuhkan sistem teknologi informasi unggul, agar aman sekaligus menjamin transparansi publik. Pola kerja sama seperti ini dicontohkan pada Parlemen Skotlandia.

3. Prosedur dan mekanisme:

a. Persyaratan dan kriteria penyampai/pendukung petisi;

Harus ditentukan kriteria, siapa saja yang dapat mengajukan petisi kepada DPR, misalnya batasan umur, batasan profesi, atau lainnya.

Termasuk yang juga harus ditentukan secara jelas adalah dokumen resmi apa yang dijadikan sandaran verifikasi data penyampai atau pendukung petisi. Misalnya penyampai/pendukung suatu petisi wajib mencantumkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang tertera di Kartu Tanda

Penduduk. Pencantuman NIK tersebut dikonversi dengan “tanda tangan” dukungan atas suatu petisi secara real-time.

Ketentuan ini juga dapat menghindarkan kemungkinan penggunaan mesin atau bot/robot dalam meninggikan jumlah pendukung suatu petisi, oleh golongan publik yang ingin memaksakan keinginannya atas petisi tersebut.

b. Batas minimum dukungan atas petisi;

Sebagaimana dicontohkan pada negara-negara yang menjalankan mekanisme petisi publik, penentuan batas minimum dukungan atas petisi selalu ditetapkan. Misalnya untuk dapat diteruskan ke rapat paripurna DPR atau rapat komisi DPR, suatu petisi wajib mendapat dukungan paling sedikit 100.000 tanda tangan, atau 150.000 tanda tangan.

c. Durasi penyelesaian petisi di tiap tahapan;

Menjadi tuntutan yang juga tidak dapat dihindari adalah kejelasan dalam penyelesaian petisi. Aturan harus memberi batas kapan suatu petisi harus sudah selesai pada tahapan dukungan, tahapan pembahasan di DPR, hingga tahapan akhir. Aturan ini sangat esensial, karena jika tanpa batasan waktu penyelesaian di tiap tahapan, suatu petisi dapat kehilangan momentum untuk direspons DPR. Misalnya dengan terulur waktu yang jauh dari suatu peristiwa hukum, menjadikan petisi “basi” secara isu.

d. Kesimpulan DPR dan respons Pemerintah atas petisi.

Prosedur ini juga tidak kalah penting dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan di atas, karena menjadi ujung dari pengajuan suatu petisi. Tanpa adanya aturan bagaimana kesimpulan dari suatu petisi, maka penggantungan status dapat terjadi. Situasi yang disebutkan terakhir ini akan justru menyulut respons tambahan dari publik, yang bisa saja menegasikan fungsi dari petisi itu sendiri.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Pengalaman *best practices* negara-negara di dunia menempatkan petisi kepada parlemen sebagai sebuah mekanisme penyaluran aspirasi yang formal. Bagi Indonesia, Petisi kepada DPR sejatinya mendorong agar lembaga perwakilan tersebut menjalankan fungsi pengawasannya dalam isu-isu tertentu yang dipandang penting oleh publik.

Meski tidak dapat menggantikan penyampaian aspirasi secara langsung (bukan dengan internet), namun ini menjadi sarana alternatif terutama di masa pandemi. Penyampaian aspirasi dengan demonstrasi dan unjuk rasa atas penetapan UU Cipta Kerja misalnya, telah terbukti meningkatkan jumlah korban terpapar covid-19.

Indonesia dapat mengadopsi berbagai pilihan model *real-time parliament petition* yang akan diatur dan dipraktikkan, dengan terlebih dahulu menetapkan dasar hukumnya berupa undang-undang atau paling rendah diatur dalam Peraturan DPR RI. Substansi minimum yang harus ditetapkan dalam aturan tersebut mencakup:

1. Batasan petisi yang dapat diajukan publik kepada DPR sesuai dengan kewenangan DPR di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan.
2. Ruang penyampaian petisi yang formal diselenggarakan oleh DPR melalui kanal online, misalnya pada www.dpr.go.id/petisi.
3. Prosedur dan mekanisme yang tegas terkait dengan:
 - a. Persyaratan dan kriteria penyampai/pendukung petisi;
 - b. Batas minimum dukungan atas petisi;
 - c. Durasi penyelesaian petisi di tiap tahapan;
 - d. Kesimpulan DPR dan respons Pemerintah atas petisi.

Tentu perlu ditekankan kembali dalam kesimpulan ini, bahwa ide penyerapan aspirasi rakyat yang sekaligus menjadi bentuk pengawasan publik

terhadap jalannya pemerintahan dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk melembagakan institusi baru yang setara dengan DPR. Untuk itu penyampaian aspirasi dilakukan melalui DPR dengan model *Real-Time Parliament Petition*. Sebuah model petisi dari publik yang justru akan ikut memajukan fungsi pengawasan oleh DPR berbasis aspirasi publik secara *real-time*. Sehingga diharapkan dapat mengoptimalkan peran lembaga ini dalam mengawasi kebijakan pemerintah dan terlibat dalam regulasi yang dibuat bersama pemerintah di masa pandemi Covid-19.

5.2 Saran

Esensi dari *real-time parliament petition* adalah tersampainya aspirasi publik kepada DPR atas regulasi dan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah. Frasa “*real time*” menggambarkan penyampaian petisi secara aktual dan perkembangannya dapat dipantau oleh publik.

Oleh karena itu, model *real-time parliament petition* sebagai bentuk partisipasi pengawasan bagi publik di masa pandemi dapat tetap dirasakan manfaatnya sebagaimana sarana penyampaian aspirasi yang setara dengan prosedur formal yang diakui di negara demokrasi. Maka model *real-time parliament petition* hendaknya diformulasikan dengan rasa “secara langsung” melalui unjuk rasa/demonstrasi atau sarana lainnya yang formal di DPR seperti Rapat Dengar Pendapat Umum.

Tentu diskusi dan telaah lebih jauh oleh DPR dan Pemerintah diperlukan agar model *real-time parliament petition* yang dipilih dari praktik negara-negara di dunia dapat selaras dengan jiwa bangsa Indonesia dan pengalaman berdemokrasi di Republik ini.

REFERENSI

- Achmad Edi Subiyanto, (2011). *Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol.8, No.5, hlm. 708.
- Barry M Hager. 2000. *The rule of law: A lexicon for policy makers*. Missoula: Mansfield Center for Pacific Affairs.
- Bisariyadi, (2017). *Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.24, No.4, hlm. 509-534. Doi: 10.20885/iustum.vol24.iss4.art1
- Bryson, John M. (2004). *What to do when stakeholders matter: Stakeholder identification and analysis techniques*, Public Management Review, Vol.6, No.1, pp 21-53.
- Chica Septia Ningsih dkk, (2021) *Hak Kebebasan Berpendapat Yang Semakin Menyempit dan Memburuk*. Syntax Fusion: Jurnal Nasional Indonesia, Vol.1, No.2. hlm.25.
- Cicely Marston, Alicia Renedo, and Sam Miles. (2020). "Community Participation is Crucial in a Pandemic", *TheLancet.com*, Vol. 395, May 4, 2020 [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31054-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31054-0).
- Cooke, Bill and Uma Kothari, (2001). *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. "About us". 2021. Diakses tanggal 21 Juni 2021 <https://ccdcoe.org/about-us/>.
- D.H.M. Meuwissen. (2007). *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.
- David Beetham and Inter-Parliament Union. (2008). *Evaluating Parliament: A Self-assessment Toolkit for Parliaments*, Geneva: InterParliamentary Union.
- Elena Griglio. (2020). "Parliamentary Oversight Under The Covid-19 Emergency: Striving Against Executive Dominance". *The Theory and Practice of Legislation*, DOI: 10.1080/20508840.2020.1789935.

- Estonia Government. “e-Governance — e-Estonia”. 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021. <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/>
- Ethridge, (1982), *The policy impact of citizen participation procedures: A comparative state study*. American Political Quarterly, 10, pp 489-509.
- Fiorino, Daniel J, (2006). *The new environmental regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- François Duluc, et.al (a Working Group comprising representatives from the French National Assembly, the European Parliament, UNDP, NDI, and IPU). (2014). *Common Principles for Support to Parliaments*, France: Imprimerie Courand et Associés, 13.
- Freeman, R.Edward. (2010). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregory Shaffer. (2005). “Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Context”, *Journal of International Economic Law* 7 (3), (629-654).
- Hamid Jahankhani et al. 2020. *Cyber Defence in the Age of AI, Smart Societies and Augmented Humanity*. Berlin: Springer International Publishing.
- <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/13/22242731/aksi-unjuk-rasa-di-masa-pandemi-jadi-puncak-gunung-es-penularan-covid-19?page=all> diakses pada Februari 2021.
- <https://voi.id/berita/18487/aksi-demonstrasi-dinilai-memperpanjang-masa-pandemi-covid-19-sampai-2-bulan> diakses pada Februari 2021.
- I Dewa Gede Palguna, (2013) *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Jack Donnelly. 2019. *Universal Human Rights in Theory and Practice*, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press.
- Jorge Contesse, (2017). *The Final word? Constitutional dialogue and the Inter-American Court of Human Rights*, I.CON, Vol.15, No.2. p 414-435, doi:10.1093/icon/mox034

- Kaare W. Strøm. (2000). “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, 37:3;
- Kolin Kirkpatrick and David Parker. (2007). *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing.
- Kooiman, Jan. (2003), *Governing as Governance*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Loch K. Johnson. (2004). “Congressional Supervision of America’s Secret Agencies: The Experience and Legacy of the Church Committee”, *Public Administration Review*, 64:1, (3-14);
- Louise Leston Bandeira, Cristina Thompson. 2018. *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Mark Bovens and Anchrit Wille. (2020). “Indexing Watchdog Accountability Powers A Framework For Assessing The Accountability Capacity Of Independent Oversight Institutions”. *Regulation & Governance*, John Wiley & Sons Australia, Ltd.
- Moore, Mark H. (2014), *Public value accounting: Establishing the philosophical basis*, *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 4, pp 465–477.
- Nabatchi, Tina (2010). *Addressing the citizenship and democratic deficits: The potential of deliberative democracy for public administration*, *American Review of Public Administration*, Vol. 40, No.4, pp 376–399.
- Neal, D. Woods, (2013). *Regulatory Democracy Reconsidered: The Policy Impact of Public Participation Requirements*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, pp 571-596, doi:10.1093/jopart/mut042
- Peter J. Burnell. (2001). “Financial Indiscipline in Zambia’s Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny”, *Journal of Legislative Studies*, 7:3, (34–64);
- Petition Debated on Parliament. “Petitions UK Government and Parliament.” 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021, <https://petition.parliament.uk/>.

- Quick, Kathryn S. and Martha S. Feldman. (2011), *Distinguishing participation and inclusion*, Journal of Planning Education and Research, Vol. 31, No.3, pp. 272–290.
- Rajib Shaw, Yong-kyun Kim, and Jinling Hua. (2020). “Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from Covid-19 in East Asia”, *Progress in Disaster Science*, Vol. 6. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100090>.
- Ralf Lindner dan Ulrich Riehm. 2009. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. *JEDEM Journal of e Democracy and Open Government JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, Volume 1, Nomor 1.
- Riccardo Pelizzo and Rick Staphenurst. (2004). *Legislatures and Oversight*, World Bank Institute Working Papers, Washington DC: IBRD/World Bank.
- Richard H. Pildes. (2004). “The Constitutionalization of Democratic Politics”, *Harvard Law Review*, Vol. 118:1, (2-3).
- Roberts, Nancy (2004). *Public deliberation in an age of direct citizen participation*, American Review of Public Administration, Vol. 34. No.4, pp 315-353.
- Stephen A. Higginson. 1986. A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances. *Yale Law Journal*, Volume 96, Nomor 2.
- Stephen Gardbaum, (2008). “*Human Rights as International Constitutional Rights*”, The European Journal of International Law, Vol 19, no. 4, hlm. 750-751.
- Stingler, George. (1971). *The Theory of economic regulation*, Bell Journal of Economics, Vol.2, No.3, pp 21.
- Tom Ginsburg and Mila Versteeg. (2020). “Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic”. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper 2020–52* and *University of Chicago Public Law Working Paper 747*, 2020.

- Truman, David B. (1951). *The Governmental process: Political interests and Public opinion*, New York, NY: Knopf.
- UK Government and Parliament. "How petitions work". 2019. Diakses tanggal 21 Juni 2021, <https://petition.parliament.uk/help>.
- Vladimir Lysenko. (1994). "Toward Presidential Rule", *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 2.
- Voss, L. (Ed.). (2002). *Petitions in Social History* (International Review of Social History Supplements). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511550164.
- Williams, Bruce A., and Albert R Matheny, (1995). *Democracy, dialogue, and environmental disputes: The contested language of environmental regulation*. New Heaven, CT: Yale Univ. Press.
- Young, Iris Marion, (2000), *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press.