PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM SISTEM PEMILIHAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2003

Oleh : J. Ronald Mawuntu

A. LATAR BELAKANG

Reformasi merupakan kata kunci yang melatar belakangi berbagai proses transformasi yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Kenyataan sejaral berbicara secara tegas bahwa akar persoalan atau penyebab utama hadirnya multi krisis yang dialami negara kita adalah lemahnya Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), karena penyelenggaraan negara selang dua orde yang lalu masih didominasi oleh Bad Governance (Kepemerintahan Yang Buruk).


Padahal apabila bercermin dari konsep good governance itu sendiri, penyelenggaraan negara seharusnya tidak hanya didominasi oleh Penyelenggara Pemerintahan (public governance), tetapi juga dikombinasikan secara simultan dengan Pihak Swasta/Dunia Swasta (corporate governance) dan Masyarakat Sipil (civil society) berdasarkan kesepakatan yang lahir lewat cara-cara yang demokratis supaya berlangsung kepemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah yang baik, diselenggarakan secara baik dan dapat mencapai hasil baik pula.

* Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado
Bertolak dari kondisi objektif ini, secara analisis penulis mengarahkan pemikiran kita untuk melakukan refleksi sekaligus introspeksi kritis dan korektif bahwa good governance ataupun bad governance yang dijalankan pemerintah selaku public governance secara yuridis berdiri atas dasar kedaillatent serta legitimasi yang diberikan oleh rakyat. Itulah sebabnya persolen prinsip yang semestinya mendapat perhatian khusus adalah basis awal pembentukan pemerintahan yang sekaligus menjadi sarana pemberian legitimasi dari rakyat kepada pemerintah untuk tugas penyelenggaraan negara yaitu Pemilihan Umum.


Akan tetapi, tujuan pelaksanaan pemilu bukanlah sekadar itu saja. Secara universal tujuan pemilu dalam negara demokrasi adalah membentuk pemerintahan perwakilan (representative government) dan mengadakan pergantian pemerintahan secara teratur. Kalau dua tujuan tersebut tidak tercapai, pemerintah yang berkuasa pada dasarnya tidak memiliki keabsahan untuk memerintah. Artinya, pemilu hanya dijadikan sebagai sarana untuk memperoleh legitimasi kekuasaan oleh pemerintah yang tengah berkuasa.

Hal ini memang benar, namun secara kritis-konstrutif jika kita mengkaji kedua tujuan ini tidak lengkap apabila implementasi kerja pemerintah tidak aspiratif dan tidak mampu mewujudkan Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance), karena itu idealnya pemilu yang berkualitas dan sukses harus mampu mewujudkan tiga harapan, yakni:

1. Membentuk pemerintahan perwakilan (representative government),
2. Mengadakan pergantian pemerintahan secara teratur, dan
3. Representative Government yang dibentuk lewat pemilu secara aplikatif dapat mewujudkan good governance.

Belajar dari pengalaman sejarah, kita dituntun untuk melakukan evaluasi korektif tentang ketiga harapan itu yang sampai detik ini kelihatanmasih terlalu utopis. Bahkan kalau mau jujur, pemilu di
Indonesia hanya mampu mewujudkan satu dari tujuan penyelenggaraan peminlu yaitu membentuk pemerintahan perwakilan.

Alasannya: *pertama*, karena kondisi politik dan penyelenggaraan pemerintahan di masa orde baru hanya didominasi oleh satu peserta pemilu saja serta diwakili sebagian besar oleh orang-orang yang sama. Kalaupun terdapat pergantian person, pasti memiliki hubungan kekerabatan yang erat dengan wakil rakyat sebelumnya, sehingga tidak terjadi pergantian elit politik secara teratur malah semakin meyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme (*KKN*).

*Kedua*, kenyataan sosial membuktikan hasil kerja pemerintah masih menciptakan paradoks yang sangat mencolok karena disisi lain sebagian masyarakat mengalami peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi, namun disisi lain pula sebagian masyarakat cenderung mengalami kemiskinan dan ketertinggalan. Disisi lain sebagian masyarakat memiliki akses dan kesempatan untuk berperan aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial dan politik. Disisi yang lain sebagian masyarakat justru mengalami kekurangan pangan bahkan kelaparan, menjadi korban penyakit epidemi yang mematikan, mengalami kemiskinan karena tidak memiliki aset ekonomi dan tidak pula mempunyai akses terhadap sumber-sumber mata pencaharian dan kesempatan kerja karena tidak berlalar belakang pendidikan serta ketrampilan yang memadai.

*Ketiga*, kita dapat mengamati sendiri penyelenggaraan negara selang empat tahun belakangan ini yang telah dilegitimasi sebagai pemerintahan orde reformasi, namun ternyata masih belum membawa dampak yang maksimal terhadap pencapaian visi reformasi itu sendiri. Korupsi, kolusi dan nepotisme yang dahulu bertumbuh dan berkembang dikubuh lembaga eksekutif, kini bervekspansi secara besar-besaran menuju lembaga legislatif bahkan sampai ke lembaga yudikatif. Kita melihat adanya pengadopsian doktrin agama tertentu ke dalam UUD bahkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kontroversial seperti UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan belakangan RUU Kerukunan Antar Umat Beragama yang notabene meleigitimasi intervensi pemerintah terhadap kehidupan beragama, meskipun berdasarkan asas *lex superior derogat lex inferior* (peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah) bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 29 ayat 2 dan juga ditentang rakyat, namun tetap saja diterapkan. Ditambah lagi berbagai penyelasaian kasus-kasus korupsi oleh lembaga yudikatif yang kereta setengah hati dan tidak ada penyelasaian yang pasti. Kenyataan ini semakin membuktikan inkonsistensi kerja dari *representative government* dalam menerjemahkan amanat rakyat Indonesia yang pluralis.

Kondisi seperti ini selain didukung oleh kedewasaan politik masyarakat yang masih dalam proses naturisasi, juga sangat ditunjang oleh

Perubahan sistem ini tentunya disertai dengan harapan besar agar lewat sistem baru ada titik terang bagi pembentukan public governance yang lebih aspiratif, bersih dan mampu mewujudkan good governance, namun untuk memberikan analisa prediktif tentang dapat atau tidak terwujudnya good governance lewat sistem pemilihan umum, secara esensial harus dilihat terlebih dahulu sejauh mana asas-asas atau prinsip-prinsip good governance terakomodir dalam penerapan sistem ini.

B. METODOLOGI PENELITIAN

Untuk menunjang keilmiah karya ilmiah ini, maka penulis mengadakan pengumpulan data fakultatif maupun analitis berdasarkan metode Penelitian Kepustakaan (Library Research), yakni dengan mempelajari dan menganalisa buku-buku, tulisan-tulisan, perundang-undangan, serta data-data tertulis lainnya. Hal ini dilakukan sebagai dasar atau kerangka teori dalam menganalisa permasalahan yang ada agar dapat ditemukan jawaban secara ilmiah.

Setelah diadakan pengumpulan data, maka penulis melakukan pengolahan data berdasarkan metode komparatif antara implementasi sistem pemilu yang digunakan dalam delapan pemilu lalu dengan sistem pemilu menurut UU No. 12 Tahun 2003. Selanjutnya karya tulis disusun dengan menggunakan teknik penulisan:

1. **Deduktif**, yaitu pembahasan yang bertitik tolak dari hal-hal yang bersifat umum, kemudian dibahas menjadi suatu kesimpulan yang bersifat khusus.

2. **Induktif**, yaitu pembahasan yang bertitik tolak dari hal-hal yang bersifat khusus, kemudian dibahas menjadi suatu kesimpulan yang bersifat umum.

Berdasarkan metode-metode, teknik-teknik pengolahan data dan penulisan tersebut di atas, penulis memadukannya secara komprehensif
untuk memenuhi salah satu syarat ilmiah menyangkut metodologi yang merupakan bagian tak terpisahkan dari karya tulis ini.

C. PEMBAHASAN


Pembangunan hukum nasional secara eksplisit mencerminkan bahwa saat ini di Indonesia terjadi proses perubahan sosial menuju ke arah modernisasi yang dikemas dalam proses legislasi secara teratur dan berkesinambungan dengan memasukan aspek sosio-kultural sebagai pendukung arah perubahan. Filosofi yang dianut dalam pembangunan hukum nasional selama kurang lebih tiga puluh tahun, yaitu konsep hukum pembangunan, dimana peran hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, belum mengalami perubahan.

Bertolak dari pemahaman ini secara substantif dapat disimpulkan bahwa reformasi hukum merupakan langkah mutlak dan tugas utama yang mendesak (sense of urgency) dalam menata kelidupan bangsa ke arah yang lebih demokratis. Terlebih lagi ketika perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan yang telah terjadi sejak masa reformasi ini terasa begitu cepat. Oleh sebab itu, kehadiran hukum akan sangat dibutuhkan untuk menjaga jalannya misi reformasi agar tetap dalam koridor yang konstitusional.


Perubahan terhadap struktur keanggotaan MPR yang tercantum dalam pasal 2 ayat 1 UUD 1945 di atas otomatis membawa dampak terhadap sistem pemilu, karena tujuan pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD seperti pemilu sebelumnya pasti berubah menjadi pemilihan
umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Eksistensi pemilu dan implementasi sistem pemilu sebagai media demokrasi semakin dikukuhkan dengan diakomodirinya pemilu dalam pasal 22E UUD 1945 versi amandemen ketiga. Berpajak dari sejumlah bukti atensi hukum terhadap pemilihan umum sebagai sarana pemberian legitimasi rakyat inilah UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD ditetapkan sebagai pemberi arah jalannya pesta demokrasi. Pergantian sistem sebagai eksek yang ditimbulkan oleh amandemen dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Sebelum Amandemen

Berdasarkan pasal 4 dan 7 UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, sistem pemilihan umum adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup/terkunci untuk memilih anggota DPR RI, DPRD Tingkat I, DPRD Tingkat II. Sementara untuk utusan golongan dan daerah dilaksanakan berdasarkan penunjukan.

b. Sesudah Amandemen


Berdasarkan pemahaman tentang urgensi penerapan suatu sistem pemilu inilah, maka implementasi sistem pemilu dalam membentuk pemerintahan harus mendapat perhatian khusus. Implementasi Sistem Proporsional Dengan Daftar Calon Terbuka Dalam Pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota

Sistem proporsional terbuka mempakan salah satu sistem proporsional yang dapat diklasifikasikan dalam list representative proportional (sistem proporsional daftar). Konsekuensi dari penerimaan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka ialah bahwa surat suara tidak hanya memuat tanda gambar partai peserta pemilu tetapi harus mencantum nama-nama calon mereka untuk daerah pemilihan tersebut.

c. Mekanisme Pemberian Preferensi Pemilih

Pemberian preferensi oleh pemilih seyogianya mengikuti pentahapan pemilihan umum mulai dari tahap pendaftaran. Selanjutnya pasal 5 ayat 1 memberikan penjelasan bahwa peserta pemilihan umum untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ini adalah partai
politik. Ini berarti validitas suara dari preferensi konstituen ditentukan bukan kepada kandidat/calon legislatif mana yang akan menjadi pembawa aspirasi pemilih, tetapi partai. Pemahaman ini terimplikasi pada saat penentuan suara nanti dimana pencoblosan terhadap nama/lambang partai akan dinyatakan sah, sedangkan apabila konstituen hanya mencoblos nama caleg dinilai tidak sah. Banyak orang menafsirkan bahwa mekanisme seperti ini sebenarnya mempakan strategi partai besar yang bermodalkan popularitas partai untuk meraih suara terbanyak, namun semuanya tetap berputar pada selektivitas konstituen itu sendiri dalam menentukan pilihannya.

2. Implementasi prinsip-prinsip good governance dalam sistem pemilihan umum menurut uu no. 12 tahun 2003

Isu good governance mulai memasuki arena perdebatan pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan disisi pemerintah maupun masyarakat. Kedepan pemerintah dan pemimpin politik diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Konsepsi good governance pada intinya menghendaki seluruh Stake Holder harus baik yaitu Stakeholder Eksekutif harus baik, Stakeholder Legislatif harus baik, Stakeholder Yudikatif harus baik, dan Masyarakat harus baik.

Dengan demikian Penerapan-penerapan good governance perlu peranan dan dukungan dari semua pihak karena seluruh Stakeholder tersebut di atas merupakan suatu sistem apabila salah satu sub sistemnya tidak baik, maka akan mengalami kegagalan dalam pencapaian tujuan. Untuk mendukung konsepsi good governance di atas, maka diperlukan prinsip-prinsip untuk menopang hal tersebut supaya dapat menjadi sebuah pedoman dalam mewujudkan suatu Kepemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip dasar yang diuraikan UNDP adalah:

a. Partisipasi (Participation)

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, berbicara dan berpartisipasi secara konstruktif.

b. Aturan Hukum (Rule of Law)

Kerangka Hukum dan Perundang-undangan haruslah berkeadilan, tidak pandang bulu dalam penegakannya dan dipatuhi secara utuh serta konsisten, terutama hukum tentang Hak-hak Asasi Manusia.

c. Transparansi (Transparency)

Transparansi dibangun diatas arus informasi yang bebas, proses lembaga dan informasi harus terjangkau oleh mereka yang
berkentungan, dan informasi yang cukup diberikan untuk memahami dan memantauanya.

d. Daya Tanggap (Responsiveness)
Lembaga-lembaga dan prosesnya harus diarahkan untuk melayani semua stakeholder, sesuai dengan posisi, fungsi, dan tugas masing-masing dalam Tata Pemerintahan.

e. Orientasi Konsensus (Consensus Orientation)
Pemerintahan yang baik bertindak sebagai mediator bagi berbagai kepentingan untuk mencapai kesepakatan yang luas tentang kepentingan yang terbaik dari kelompok serta kebijakan dari prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

f. Kesetaraan (Equity)
Semua laki-laki dan perempuan serta semua kelompok sosial dan politik, termasuk kelompok minoritas, mendapatkan kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan meningkatkan kesejahteranya.

g. Efektivitas dan Efisiensi (Effectiveness and Efficiency)
Setiap proses kegiatan kelembagaan diharuskan untuk memberikan hasil yang memenuhi kebutuhan secara optimal, sementara mengupayakan penggunaan sumber daya yang terbaik, termasuk dalam pelestaran sumber daya alam.

h. Akuntabilitas (Accountability)
Para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil (civil society) bertanggungjawab pada publik serta stakeholder kelembagaan, sesuai dengan internalitas atau eksternalitas.

i. Visi Strategis (Strategic Vision)
Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

j. Saling Keterkaitan (Interrelated)
Bahwa keseluruhan ciri good governance tersebut di atas adalah saling memperkuat dan saling terkait (mutually reinforcing) dan tidak berdiri sendiri.

Rumusan prinsip-prinsip ini diibera berapa negara dikembangkan atau disesuaikan menjadi tujuh bahkan sepuh prinsip sebagai dasar kelembagaan good governance, sedangkan di Indonesia sendiri sesuai dengan kesepakatan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Dewan Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Asosiasi Dewan Kabupaten Seluruh Indonesia (ADEKASI) telah menyepakati sepuluh prinsip good governance, namun dua diantaranya yaitu pengawasan dan rencana strategis sebenarnya merupakan langkah manajemen.
Aplikasi dari prinsip-prinsip good governance dalam perundang-undangan Indonesia, terdapat dalam asas-asas pemerintahan umum sebagaimana tertuang dalam pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Penjelasan lebih lanjut diuraikan sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum
Yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan ketimpangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

3. Asas Kepentingan Umum
Yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas Keterbukaan
Adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas
Yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas
Yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kodek etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas
Adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara mendasar prinsip-prinsip good governance tersebut bersifat universal dan dapat diberlakukan di negara manapun dalam pencapaian tujuan nasional. Mungkin hanya negara-negara yang pemerintahannya korup, otoriter atau diktaktor saja yang tidak mau atau tidak sanggup menjalankannya. Negara dan pemerintahan yang seperti itu lah yang dapat dikategorikan sebagai bad governance. Untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip good governance, maka aturan hukum senantiasa dipandang sebagai pemberi arah bagi setiap proses pembahasan, karena perspektif reformasi harus berjalan secara gradual, konseptual dan konstitusional. Itulah sebabnya pembentukan suatu pemerintahan perwakilan yang akan menjalankan fungsi legislasi dalam memberi arah bagi pelaksanaan misi good
governance seperti DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
memiliki hubungan yang mendasar untuk dianalisa.

Segenap komponen bangsa semestinya memahami bahwa
pengaturan lembaga perwakilan seperti DPR, DPRD Provinsi, DPRD
Kabupaten/Kota dan DPD sangat penting untuk ditegakkan, karena dari
lembaran ini konsep konstitusional penentu arah pencapaian good
governance terjelma. Korelasi substantif antara good governance dengan satu
sistem pemilihan umum terletak pada proses pembentukan public governance
yang tentunya akan terlaksana lewat pemilu.

Oleh sebab itu implementasi prinsip-prinsip good governance
dalam penerapan sistem pemilu demi pembentukan pemerintahan perwakilan
dapat menjadi indikator penting terlaksananya good governance. Untuk lebih
jelas lagi, uraian dibawah ini akan memberikan pemahaman secara analisis
tentang beberapa prinsip-prinsip good governance yang terakomodir dalam
sistem pemilihan umum menurut UU No 12 Tahun 2003.

D. PENUTUP

Bahwa implementasi sistem pemilihan umum menurut UU No 12
Tahun 2003 merupakan satu langkah maju bagi penataan demokrasi, karena
lebih transparan dan memberikan hak bebas bagi rakyat yang selama ini
menderita dimainkan oleh sistem lama dengan kecenderungan menjadi alat
legitimasi status quo di masa orde baru. Sistem pemilihan umum dalam
pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ini sangat menunjang
demokrasi dan pemerintahan perwakilan yang memiliki legitimasi, karena
rakyat menentukan hak pilihnya secara langsung bukan hanya kepada partai
politik, tetapi juga kepada orang yang akan mewakilinya. Walauupun dilihat
pun memiliki kelemahan yang cukup mendasar, terutama dominasi partai
pemenang yang dalam menjalankan sistem, baik dalam mekanisme pemberian
preferensi maupun elektoral formulanya.

Bahwa beberapa prinsip good governance ternyata dapat
diimplementasikan dalam sistem pemilihan umum menurut UU No 12
Tahun 2003, namun untuk mencapai suatu perwujudan yang maksimal
harus dilengkapi dengan perangkat hukum yang tegas dan jelas
agar mekanisme pelaksanaan prinsip-prinsip yang telah
atau terakomodir dalam sistem ini untuk menunjang kontinuitas hubungan
antar rakyat sebagai konstituen (civil society) dengan pemerintahan
perwakilan yang dibentuk lewat pemilu (public governance), sehingga

Komisi Pemilihan Umum dalam pelaksanaan tugasnya harus mampu
menjadi independensinya sehingga pelaksanaan sistem ini berjalan
secara konstitusional. Selain itu, implementasi sistem ini harus dilengkapi
dengan pengawasan secara ketat dari panitia pengawas pemilihan umum,
kemudian masyarakat tentang momentum penting ini harus dibangun sejak

37
dini sebagai modal proses reformasi menuju Indonesia baru yang demokratis sekaligus mengeleminasi dominasi partai yang berlebihan dalam penentuan arah demokrasi.

Demi terseelenggaranya prinsip-prinsip good governance yang lebih maksimal dalam sistem pemilihan umum menurut UU No. 12 Tahun 2003 dan menjaga interaksi pemerintah dan rakyat dalam menjalankan tugas pembangunan dalam momentum pra-sampai dengan pasca pemilu, maka peran pemerintah dalam membuat serangkaian peraturan guna menunjang mekanisme kombinasi kerja antara masyarakat (civil society) dan pemerintah (public governance) sebagai domain penting dari good governance dapat terlaksana secara efektif. Selain itu, harus ditunjuk pula oleh itikad baik (good will) dari kedua unsur ini untuk menata satu good governance menuju Indonesia baru.

KEPUSTAKAAN

Kirman & Sunu, Pergulatan Konsitusi Republik Indonesia, Pondok Edukasi, Solo, 2002.
Kusnardi Moh, & Ibrahim Harmally, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bahkti, Jakarta, 1988 ".


Sumber-sumber Lain:

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dar Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.