

Research Article

Koherensi Sistem Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Terhadap Nilai-Nilai Demokrasi Pancasila

Lita Tyesta Addy Listiya Wardhani^{1*}, Farid Ibrahim², Adissya Mega Christia³
^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
³Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
*litatyestalita@gmail.com

ABSTRACT

The regional head election agenda has become a tangible manifestation of the realization of people's sovereignty in Indonesia which is carried out democratically as mandated by Article 18 paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. This study aims to examine a variety of views in interpreting the system and the mechanism of Regional Head democratically based on the interpretation of the Pancasila as the state philosophy basis, especially the fourth precepts. The study was conducted using the normative juridical method through the statutory approach and historical approach. The results show that Indonesia has implemented a system of regional head election directly and indirectly, and it is also found that there is a form of coherence in the meaning of Pancasila Democracy. The regional head election system in Indonesia which can be interpreted philosophically or literally with different meanings. Pancasila is an open ideology, whose translation into socio-political goals and norms can always be questioned and adapted to the moral values and principles that develop in society.

Keywords: Regional Head Election; Democracy; Pancasila.

ABSTRAK

Agenda Pilihan Kepala Daerah telah menjadi wujud nyata dari perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia yang dilaksanakan secara demokratis sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini bertujuan mengkaji berbagai pandangan dalam memaknai maksud dari sistem dan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis berdasarkan Pancasila sebagai dasar filosofis negara, terutama sila keempat. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (Statute Approach) dan pendekatan sejarah (Historical Approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia pernah melaksanakan sistem Pilkada secara langsung dan tidak langsung, serta ditemukan pula adanya bentuk koherensi dari pemaknaan Demokrasi Pancasila. Sistem Pilkada di Indonesia yang dapat dimaknai secara filosofis maupun harfiah dengan maksud yang berbeda. Pancasila merupakan ideologi terbuka, yang penerjemahannya ke dalam tujuan-tujuan dan norma-norma sosial politik selalu dapat dipertanyakan dan disesuaikan dengan nilai-nilai dan prinsip moral yang berkembang di masyarakat.

Kata Kunci: Pilihan Kepala Daerah; Demokrasi; Pancasila.

A. PENDAHULUAN

Pancasila sebagai norma yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat memberikan arti bahwa Pancasila merupakan pedoman hidup bangsa. Pancasila dibangun dengan ide untuk membentuk suatu tatanan masyarakat yang adil dan makmur (Asmaroini, 2017). Pancasila sebagai ideologi bangsa adalah sebagai pandangan, cita-cita, keyakinan, dan nilai-nilai bangsa Indonesia yang harus diterapkan dalam kehidupan, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara komprehensif (Asmaroini, 2017). Pancasila juga merupakan pedoman dalam merealisasikan tujuan nasional yang terdiri dari, satu untuk melindungi segenap bangsa dan tanah air, kedua, memajukan kesejahteraan umum, tiga mencerdaskan kehidupan bangsa, dan empat ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mewujudkan tujuan nasional tersebut kemudian dirumuskan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945.

Sila Keempat, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan, tidak lain adalah demokrasi. Sila keempat menjelaskan tentang demokrasi, adanya keterlibatan seluruh pihak dalam mengambil keputusan (Asmaroini, 2017). Dasar dari makna frasa kesejahteraan sosial yang diprakarsai oleh Soekarno memiliki hubungan dengan demokrasi. Soekarno menjelaskan bahwa demokrasi adalah yang memberi hidup dan mewujudkan kesejahteraan sosial juga menciptakan persamaan yang bertujuan untuk kesejahteraan bersama. Prinsip ini juga dikenal

sebagai *sociala rechtvaardighed* (Jhoner, 2018).

Demokrasi dalam arti umum, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, sehingga letak kedaulatan berada ditangan rakyat. Demokrasi di Indonesia bukan demokrasi barat. Demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah demokrasi berdasarkan Pancasila sebagai kristalisasi nilai-nilai etis dan moral bangsa Indonesia. Unsur "hikmat kebijaksanaan", mengandung arti bahwa dengan Demokrasi Pancasila, segala keputusan dan kebijakan yang diterapkan harus didasari atas pemikiran seksama dengan menggunakan akal budi dan nurani. Kata "musyawarah, mufakat" mengandung makna menyatukan segala perbedaan, ide, dan pendapat untuk mencapai tujuan bersama. Demokrasi Pancasila juga merupakan fondasi yang fundamental bagi jaminan hak politik seluruh rakyat Indonesia (Muhaimin, 2013).

Secara historis konstitusi Indonesia dapat ditunjukkan bahwa model demokrasi yang hendak dibangun dan ditegakkan di negara ini adalah demokrasi yang berjejak dari karakter luhur bangsa yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dan gotong royong. Pilihan dan kesepakatan terhadap model demokrasi tersebut kemudian dituangkan dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945, bahwa kedaulatan berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan, perikemanusiaan,

persatuan, dan keadilan. Nilai-nilai inilah yang disebut dengan nilai-nilai Pancasila.

Untuk merealisasikan kedaulatan rakyat tersebut maka dibentuklah suatu sistem pemilihan yang bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat dan pemimpin-pemimpin rakyat (baik di daerah maupun di pusat) secara demokratis. Jika dikaitkan dengan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), maka tercantum pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 2014, yang menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis." Berangkat dari norma pasal tersebut, telah memberi arti bahwa Pilkada tidak diharuskan terlaksana melalui metode pemilihan secara langsung seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang perubahan atas tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana terakhir diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 2016.

Bahkan sebagian pihak berpendapat bahwa pemilihan secara langsung dipandang memiliki makna positif dari aspek legitimasi dan kompetensi, frase "dipilih secara demokratis" sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diterjemahkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis (Agustino, 2009). Pemahaman ini didasarkan bahwa Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut, menurut Bhenyamin Hoessein frasa demokratis lebih menitik beratkan kepada cara pemilihan kepala daerah yang transparan dan sesuai aspirasi masyarakat (Hardjalouka, 2015).

Secara filosofis bila dikaitkan dengan Sila Keempat Pancasila yang menyebutkan istilah "permusyawaratan/perwakilan" sebagai dasar acuan dalam berdemokrasi dapat menimbulkan sejumlah pertanyaan, apakah sistem Pilkada yang ada saat ini telah koheren (berhubungan) dengan makna yang termaktub pada Sila Keempat Pancasila atau justru bersinggungan dengan apa yang telah dicita-citakan, karena penggunaan istilah permusyawarat / perwakilan dapat dimaknai berbeda dari apa yang dimaksud dengan kepemimpinan yang dipilih secara langsung. Hal ini tentunya diperlukan pengkajian secara menyeluruh baik dari sisi filosofis maupun normatifnya untuk dapat menemukan argumentasi jawaban atas permasalahan tersebut.

Pada penelitian sebelumnya terkait sistem pemilihan kepala daerah, koherensinya terhadap nilai-nilai demokrasi Pancasila belum pernah dilakukan. Penelitian Wawan Setiawan, Yudhitiya Dyah Sukmawati dan Gaya Caecia melihat reaksi pro masyarakat dalam menanggapi sistem Pilkada langsung dan reaksi kontra dalam menanggapi sistem Pilkada tidak langsung meskipun keduanya tidak bertentangan dengan Pancasila (Setiawan, Sukmawati, & Caecia, 2015). Penelitian Bambang

Suparno menyatakan bahwa Pilkada langsung membawa masyarakat kepada kesempatan yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam proses demokrasi itu dan demokratis adalah yang memenuhi syarat menggunakan proses yang tepat, dimungkinkan untuk mengubah otoritas, proses rekrutmen terbuka dan akuntabilitas publik (Suparno, 2017). Penelitian Muhammad Bahrul Ulum menyatakan istilah "terpilih secara demokratis" dalam Pasal 18 (4) dari UUD NRI Tahun 1945 menghasilkan interpretasi yang berbeda. Fleksibilitas istilah tersebut membuka forum diskusi untuk merumuskan mekanisme yang tepat untuk memilih kepala daerah (Ulum, 2019). Penelitian Hendro Muhaimin menyatakan bahwa Pancasila menyediakan pandangan kehidupan ke masa depan terutama di era globalisasi dan demokrasi (Muhaimin, 2013). Penelitian Tomy Michael menyatakan sistem demokrasi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan (Michael, 2020). Penelitian Diego Fossati, Edward Aspinall, Burhanuddin Muhtadi dan Eve Warburton Pancasila mengajarkan sistem demokrasi yang religius, bertoleransi dan mengakomodasi pluralisme (Fossati et al., 2020).

Untuk itu tulisan ini dibuat dengan maksud untuk memberikan gambaran atas hasil analisa mengenai koherensi dari sistem Pilkada saat ini dengan nilai-nilai Pancasila itu sendiri sebagai sumber dari segala sumber hukum dan dasar filosofis negara. Hal ini dapat kerucutkan menjadi 2 (dua) rumusan masalah, yakni pertama, bagaimana bagaimana praktik penyelenggaraan sistem Pemilihan

Kepala Daerah secara langsung dan tidak langsung di Indonesia, dan kedua, bagaimana koherensi nilai-nilai Demokrasi Pancasila terhadap sistem Pemilihan Kepala Daerah yang ada saat ini.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini menggunakan metode yuridis normatif bersifat kualitatif yang memusatkan perhatian pada kajian tentang asas-asas dan norma-norma hukum. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*) dengan analisis deskriptif preskriptif. Data didasarkan pada bahan hukum primer yang berupa berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan penelitian dan bahan hukum sekunder sebagai pelengkap yang berupa buku-buku dan jurnal yang terkait dengan penelitian ini (Sonata, 2014).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Praktik Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Tidak Langsung di Indonesia

Secara historis, gagasan untuk memasukkan Pilkada dalam rezim pemilu diyakini sebagai sarana untuk meningkatkan demokrasi di tingkat daerah. Beberapa ahli berpendapat bahwa pengenalan pemilihan baru ini sangat penting untuk mengubah demokrasi Indonesia. Secara khusus, memberikan kesempatan partisipasi kepada masyarakat daerah untuk memilih para pemimpin daerah mereka,

dipandang mewakili demokrasi lokal (Ulum, 2019). Wujud dan mekanisme demokrasi di daerah melalui pelaksanaan Pilkada juga merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa masyarakat di daerah juga memiliki hak untuk memilih kepala daerahnya.

Pilkada pada hakekatnya memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. Kedua, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya (Gaffar, 2012).

Sejarah pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan pembentukan pemerintahan daerah atau pemerintahan lokal di Indonesia. Sejarah ini bukanlah perjalanan yang berusia pendek. Dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Tiap-tiap milestone pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda termasuk tata cara pengisian

jabatannya yang didasarkan pada aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang.

a. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Tidak Langsung

Pengisian jabatan dengan tipologi melalui pengangkatan dimulai pertama kali pasca Indonesia merdeka dengan dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU ini memang tidak secara eksplisit mengatur pengisian jabatan kepala daerah, tetapi Kepala Daerah diangkat dari keanggotaan Komite Nasional Daerah yang menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengisian jabatan kepala daerah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia pada saat Indonesia baru saja merdeka. Selanjutnya pada masa UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pula pengisian jabatan kepala daerah dengan pengangkatan oleh Presiden untuk jabatan Kepala Daerah Provinsi yang diajukan DPRD Provinsi. Sedangkan Kepala Daerah Kabupaten (kota besar) diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan DPRD Kabupaten (kota besar).

Baik pada masa Orde lama maupun Orde baru atau masa sebelum adanya amandemen UUD 1945, pengisian jabatan Kepala Daerah menjadi kewenangan dari Presiden. Hal ini disebabkan karena sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan Presidensiil, dimana Presiden merupakan pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk menentukan Kepala Daerah yang merupakan bagian

dari penyelenggaraan pemerintahan dalam arti yang sempit. Sementara dalam UUD 1945 secara eksplisit juga tidak mengatur adanya pengisian jabatan Kepala Daerah. Karena Kepala Daerah merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah dimana merupakan pembantu Presiden di tingkat daerah, maka menjadi kewenangan Presiden untuk mengangkat Kepala Daerah dan mereka bertanggungjawab kepada Presiden. Walaupun penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bersifat sentralistis, namun penyelenggaraan pemerintahan pada saat Orde Baru cenderung stabil baik secara politis maupun ekonomi.

Pengisian jabatan kepala daerah Pasca amandemen ada 2 (dua) tipe, yaitu, (1) pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, yang dilakukan melalui DPRD; dan (2) pemilihan secara langsung oleh rakyat. Adanya perubahan pola pengisian jabatan kepala daerah, karena adanya tuntutan reformasi yang antara lain menghendaki adanya otonomi di daerah dan demokratisasi. Oleh karena itu pada amandemen UUD 1945 khusus mengenai pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 sudah diatur mengenai pemilihan Kepala Daerah. Pertamakali pasca reformasi keluarlah UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai ganti UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang dianggap tidak mengakomodir penyelenggaraan otonomi daerah secara luas. UU Nomor 22 Tahun 1999 ini mengatur pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan. Oleh karena itu untuk pertamakalinya diadakan pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan langsung oleh DPRD

dan menjadi hak sepenuhnya DPRD pada saat melakukan pemilihan Kepala Daerah. Hal ini karena di samping adanya pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota juga adanya hak yang lebih besar kepada DPRD untuk melakukan pemilihan Kepala Daerah, maka pertanggung jawaban Kepala Daerah dilakukan kepada DPRD pula.

Cara ini dilakukan untuk mengakomodir bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan sesuai dengan nilai Sila Keempat Pancasila, yaitu di dasarkan pada sistem perwakilan rakyat. Sehingga pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD sebagai wakil dari rakyat. Selanjutnya cara seperti di atas ternyata menuai protes dan menjadikan DPRD menjadi gemuk kekuasaan dan terjadi money politic di kalangan DPRD, sehingga pada saat adanya pegantian Pasal 18 UUD 1945 untuk mengakomodir tuntutan reformasi, yaitu adanya demokratisasi, maka dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 secara eksplisit dinyatakan bahwa pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis kecuali daerah-daerah otonomi yang bersifat khusus. Sistem pilkada secara tidak langsung tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Namun dalam sistem ini, demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi keterwakilan melalui anggota DPRD setempat. Anggota DPRD merupakan perwujudan rakyat Indonesia (Setiawan, Sukmawati, & Caecia, 2015).

b. Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung

Pada Pilkada langsung, keterlibatan masyarakat daerah adalah demokratis dan aktif. Hal ini adalah kesempatan bagi masyarakat daerah sebagai pemegang kekuasaan secara demokratis terwujud dengan baik. Masyarakat daerah menjadi kekuatan utama untuk mengawasi proses demokrasi (Suparno, 2017). Keberhasilan pilkada langsung untuk menciptakan kepemimpinan lokal yang demokratis dan sah, tergantung pada pemahaman demokrasi masyarakat setempat (Mulyadi, & Utami, 2017). Secara khusus, ada lima latar belakang pemilihan kepala daerah langsung dalam perspektif demokrasi lokal di Indonesia yaitu sebagai respons terhadap aspirasi dan harapan masyarakat; pengembangan demokrasi politik yang konstitusional; media pendidikan kewarganegaraan; media dalam memperkuat daerah pemilihan otomatis dan kelima, sarana strategis dalam pembentukan kader di kepemimpinan nasional (Mulyadi, 2018).

Namun, dalam perjalanannya Pilkada secara langsung dapat diselenggarakan setelah terjadi perdebatan sengit mengenai mekanismenya apakah secara langsung atau oleh DPRD. Perdebatan ini pernah terjadi pada 2005 namun mengemuka lagi pada tahun 2014. Landasan filosofis yuridis yang mendasari dinamika perdebatan Pilkada adalah bunyi Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Frasa "dipilih secara demokratis"

ditafsirkan tidak berarti Kepala Daerah harus dipilih secara langsung namun dapat pula dipilih secara tidak langsung sepanjang prosesnya demokratis (Sutrisno, 2017).

Pengisian jabatan kepala daerah pada tipologi ini, didasarkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan tipologi pengisian jabatan Kepala Daerah pada masa ini karena adanya perubahan pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang menyebutkan Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Atas hal tersebut, dibentuklah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yang disyaratkan dapat mengajukan sebagai pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang ini. Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan dilakukan oleh lembaga independen, yaitu KPUD. Namun sejak ada Putusan dari MK Nomor 5/PUU-V/2007, maka bakal calon kepala daerah dapat berasal dari perseorangan.

Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa Gubernur-Wakil gubernur, Bupati-Wakil Bupati, Walikota-Wakil Walikota dapat dipilih dengan cara demokratis. Demokratis dapat bermakna secara langsung maupun tidak langsung. Pada awalnya, pemilihan dilakukan dengan mekanisme keterwakilan oleh DPRD dan saat ini sistem

pemilihan berganti kembali secara langsung oleh rakyat. Pada dasarnya kedua sistem tersebut sama-sama tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Namun, pilkada dilakukan secara langsung adalah demokrasi demokrasi secara murni, yaitu pilkada yang dilakukan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (Setiawan, Sukmawati & Caecia, 2015). Pilkada langsung adalah demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat. Oleh karena itu penyelenggaraan pilkada langsung adalah strategi untuk memperbaiki kualitas demokrasi secara komprehensif. Hal ini juga sesuai dengan semangat otonomi yang mengakui aspirasi dan keinginan masyarakat daerah (Setiawan, Sukmawati & Caecia, 2015).

2. Koherensi Nilai-nilai Demokrasi Pancasila terhadap Sistem Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia saat ini

Pancasila adalah dasar hukum dan sumber semua hukum. Semua hukum dan peraturan di Indonesia harus didasarkan pada dan tidak bertentangan dengan Pancasila. Selanjutnya, akan memiliki implikasi untuk landasan filsafat negara, yang merupakan cara hidup masyarakat dan Indonesia. Hal ini menandakan Pancasila bersifat konstitutif dan regulatif untuk kehidupan masyarakat dan negara. Implementasinya dalam praktik bernegara, baik sistem hukum dan sistem kehidupan negara harus didasarkan dan mencerminkan Pancasila. Maka Pancasila adalah *volksgeist* dari rakyat Indonesia (Gumbira, 2019).

Tanpa Pancasila, permasalahan hukum negeri

ini akan mengakibatkan sistem hukum yang tidak terstruktur. Tata hukum Pancasila adalah tata hukum khas Indonesia (Huda, 2018). Sehingga demokrasi khas Indonesia adalah demokrasi yang mengamalkan nilai-nilai Pancasila. Demokrasi yang dalam pemahaman nilai Pancasila sebagai pengejawantahan dari sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dipahami bahwa pembentukan hukum dalam negara Indonesia didasarkan pada kesepakatan rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara langsung untuk dapat menghasilkan suatu peraturan yang mengedepankan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesepakatan didalam pengambilan keputusan lebih mengedepankan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat, maupun dengan didasarkan pada suara terbanyak andaikata aklamasi tidak tercapai.

Pokok-pokok pengertian Demokrasi Pancasila meliputi demokrasi yang berdasarkan pada asas kekeluargaan, unsur religius, dasar kebenaran, cinta dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan; sistem pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat; kebebasan individu yang tidak absolut, dan kesatuan cita-cita demokrasi dan cita-cita hidup bangsa Indonesia dengan semangat kekeluargaan tanpa mayoritas atau minoritas (Yusdiyanto, 2017). Untuk memaknai pemahaman nilai-nilai tersebut secara filosofis Pancasila, ideologi dipahami sebagai suatu kesatuan

sistem ide-ide yang memberikan masyarakatnya rasionalisasi pandangan hidup (way of life) yang menjadi pedoman benar atau salah dalam urusan publik dan dorongan untuk bertindak mengingatkan bahwa peran ideologi sangat penting, agar individu atau kolektivitas selalu konsisten dalam langkah dan pemikirannya serta tidak kehilangan arah. Sekalipun demikian harus pula ideologi bertumpu pada nilai-nilai universal supaya terjamin kehidupan yang bermartabat (Muladi, 2007). Pancasila di tempatkan sebagai margin of appreciation, yaitu sebagai penyeimbang dan penyelaras bahkan pembenar berlakunya nilai-nilai nasional dalam kerangka nilai-nilai universal (Muladi, 2007).

Sebagai margin of appreciation, Pancasila tidak perlu dijabarkan, tetapi ditempatkan sebagai ideologi terbuka dan fungsinya sebagai margin of appreciation diserahkan pada interaksi segenap elemen masyarakat baik di sektor publik maupun di sektor privat, secara empiris atas dasar kasus per kasus (Muladi, 2007). Sebagai ideologi terbuka, Pancasila merupakan screening-board, standard guidelines berupa check-list yang bersifat kumulatif dan bukan alternatif. Artinya sebagai justification tool terhadap setiap perilaku, hasil pengujian yang berkaitan dengan Kelima Sila Pancasila harus bersifat positif, tidak boleh ada yang negatif. Pengambilan keputusan final ditentukan secara kasuistis, dengan menilai kecenderungan yang positif. Namun perlu diingat bahwa dalam mengoperasionalkan Pancasila sebagai margin of appreciation dibutuhkan operator yang memiliki profesionalitas di bidangnya, jiwa

kepemimpinan kuat dan ethical, disertai wawasan kebangsaan yang kuat, yang bersikap komprehensif, integral, sistematis, visioner, imajinatif dan memahami keunggulan komparatif di tengah arus globalisasi (Muladi, 2007).

Pancasila merupakan sistem nilai-nilai ideologis berderajat. Pancasila mengandung nilai luhur, nilai dasar, nilai instrumental, nilai praksis, dan nilai teknis. Nilai-nilai luhur dan nilai dasarnya harus bersifat tetap tetapi nilai instrumentalnya harus dapat direformasi mengikuti perkembangan dan tuntutan zaman. Pancasila sejak awal telah dijadikan pandangan hidup sekaligus prinsip-prinsip dasar negara. Pancasila sangat berhubungan dengan nilai-nilai kemasyarakatan (Kirom, 2011). Sila keempat diliputi dan dijiwai oleh sila-sila Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, meliputi dan menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sila keempat menyatakan keutamaan kepentingan negara dan masyarakat, mengutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat dengan semangat kekeluargaan, itikad baik dan rasa tanggung jawab (Kirom, 2011).

Sila Keempat Pancasila bila dikaitkan dengan pengisian jabatan kepala daerah langsung menimbulkan perdebatan apakah bertentangan atau tidak. Sebenarnya pengisian jabatan kepala daerah yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dimana diperintahkan adanya pemilihan secara demokratis yang selanjutnya dijabarkan dalam undang-undang sebagai pemilihan langsung kalau dikaitkan dengan berbagai penjelasan di atas, maka

tidaklah bertentangan dengan nilai permusyawaratan / perwakilan. Sehingga Sila Keempat hendaknya dimaknai adanya suatu lembaga perwakilan rakyat sebagai suatu wadah demokrasi perwakilan yang nantinya justru dalam mengemban tugasnya melakukan berbagai kepentingan penyelenggaraan negara dengan cara memusyawarahkan berbagai aspirasi rakyat bersama kepala daerah.

Koherensi dari Sila Keempat Pancasila terhadap sistem Pilkada secara langsung perlu dikaitkan dengan metode dalam pengambilan keputusan yang mengutamakan sistem musyawarah mufakat. Artinya bahwa sistem Pilkada perlu menyerap makna yang mendasarkan pada permusyawaratan seluruh rakyat, sehingga golongan minoritas pun dapat terwakilkan. Hal ini tentu dapat bertentangan dengan metode yang mendasari pada Pilkada Langsung, yang mana mengutamakan konsep "one man, one vote", sehingga hanya suara terbanyak (mayoritas) saja yang terwakilkan suaranya, namun suara yang sedikit (minoritas) dapat menghilang begitu saja. Walaupun demikian, Pilkada Langsung tidak juga sepenuhnya dikatakan bertentangan selama dalam keberlangsungannya dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas, sebagaimana makna dari Demokrasi Pancasila.

Makna dari permusyawaratan dalam Sila keempat Pancasila mengartikan bahwa dikedepankan prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandat rakyat (Yusdiyanto, 2017).

Sehingga kalau makna perwakilan diartikan secara harfiah, maka bisa jadi mengandung pemahaman bahwa Pilkada yang mencerminkan nilai Sila Keempat Pancasila seharusnya tetap dilakukan secara bertingkat melalui badan perwakilan dalam hal ini DPRD. Persoalan menentukan apakah pemilihan kepala daerah akan dilakukan secara langsung atau tidak langsung pada hakekatnya sangat tergantung dari hasil kesepakatan luhur dari para wakil rakyat tersebut. Kesepakatan luhur para wakil rakyat diharapkan tetap memperhatikan nilai-nilai luhur yang hidup di Indonesia yang merupakan penjelmaan dari Pancasila.

Penjelasan akan hal tersebut sebetulnya telah terjawab dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang mana secara jelas menyatakan "Bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 adalah kewenangan pembuat undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis maka baik pemilihan langsung maupun cara lain." Berdasarkan pertimbangan tersebut mengartikan bahwa sesungguhnya kebijakan untuk menerapkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 khususnya frasa "dipilih secara demokratis" bagi kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) adalah merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang. Dengan begitu Pilkada yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, menjadi bagian dari kewenangan pembentuk UU untuk menentukannya. Namun demikian jika dasar

pijakannya hanya terpaku pada Kebijakan Hukum Terbuka (*opened legal policy*), maka hanya partai-partai dengan jumlah kursi terbanyak sajalah yang dapat menentukan sistem Pilkada yang diinginkan dan mungkin saja lebih mengunggulkannya.

Hal ini tentunya dapat tidak menjadi konsisten jika sistem Pilkada hanya berdasar pada dasar pijakan *opened legal policy*. Oleh karena itu, perlukah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945?, untuk menjawab tanda tanya tersebut sebetulnya dapat dipahami dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, yang mana menjelaskan latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 saat itu adalah sistem Pilkada yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi disetiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pengisian jabatan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat (HSB, 2016).

Hal ini merupakan Kebijakan Hukum Terbuka (*opened legal policy*) dari pembentuk undang-undang, serta berkaitan erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih

cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung maupun sistem pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis (HSB, 2016). Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa kedua sistem Pilkada (baik langsung maupun tidak langsung) sama-sama bersifat demokratis dan koheren dengan Sila Keempat Pancasila, karena Pancasila merupakan ideologi terbuka, yang mana hanya berisi orientasi dasar, sedangkan penerjemahannya ke dalam tujuan-tujuan dan norma-norma sosial politik selalu dapat dipertanyakan dan disesuaikan dengan nilai-nilai dan prinsip moral yang berkembang di masyarakat.

Penyelesaian persoalan kebangsaan dalam upaya pengembangan Pancasila memerlukan beberapa faktor. Pertama, penyadaran terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal ini harus dilakukan kepada masyarakat dan pejabat negara. Kedua, memperbaiki mental pejabat negara dengan selalu menanamkan nilai-nilai Pancasila. Pengetahuan mengenai nilai-nilai Pancasila akan menambah pengalaman dan peresapan pengetahuan seseorang tentang Pancasila ke dalam mental, hati dan budi. Ketiga, menanamkan nilai-nilai Pancasila ke dalam hati nurani. Hati nurani adalah sumber kepedulian dan empati terhadap nilai-nilai luhur Pancasila (Kirom, 2011). Demokrasi yang ideal harus dikerjakan dengan terus menyesuaikan

kembali kenyataan yang terjadi dalam praktik demokrasi di Indonesia dengan Pancasila, demikailah yang disebut dengan demokrasi Pancasila yang ideal (Sudrajat, 2016).

D. SIMPULAN

Berdasarkan penjabaran sebelumnya dapat dipahami bahwa Indonesia telah melalui sejarah panjang dalam upaya pengisian jabatan ditingkat daerah. Sistem Pilkada secara langsung maupun tidak langsung telah lama dipraktikkan di Indonesia. Pada penerapan sistem Pilkada secara tidak langsung ditemukan pada 2 (dua) fase, yang mana dalam fase pertama sistem Pilkada lebih dipusatkan pada Presiden selaku Pemerintah Pusat dan fase kedua terjadi pada masa pasca amandemen yang memberikan legitimasi pada DPRD untuk dapat memilih Kepala Daerah, dari kedua fase tersebut menimbulkan berbagai polemik yang mana terjadi tindakan *money politic* dan lemahnya pengawasan rakyat terhadap Kepala Daerah, karena metode pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak langsung kepada rakyat. Lain halnya Sistem Pilkada Langsung yang berlangsung pada tahun 2005 dengan metode pemilihan secara demokratis yang berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, namun ditemukan bahwa sistem ini dapat melemahkan kedudukan dari DPRD dan menimbulkan ongkos politik yang lebih besar. Hal ini dapat dipahami bahwa mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah mengikuti kondisi dari kebutuhan rakyat di daerah dan patut juga dicatat bahwa

konstitusi yang berlaku pada masing-masing periode turut mempengaruhi corak dari undang-undang yang melaksanakan dan mengatur pemerintahan daerah yang tentunya tetap mendasari pada nilai-nilai Pancasila.

Kerangka berpikir dari gagasan Demokrasi Pancasila, mengartikan bahwa demokrasi yang dihayati bangsa Indonesia bukanlah tiruan demokrasi liberal maupun lainnya, melainkan lahir dari nilai-nilai luhur budaya dan suku-suku masyarakat bangsa Indonesia sendiri, serta bercirikan pada sistem pengorganisasian negara yang dilakukan atau atas persetujuan rakyat Indonesia. Baik sistem Pilkada secara langsung maupun secara tidak langsung tetap koheren dengan nilai-nilai dari Demokrasi Pancasila, karena Pancasila itu sendiri merupakan ideologi terbuka yang berarti hanya mengatur hal-hal yang dasar dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kondisi sosial politik yang ada. Namun, nilai-nilai Demokrasi Pancasila perlu dimaknai pada konsep permusyawaratan seluruh rakyat yang berasaskan gotong royong, sehingga tidak ada dominasi golongan, dengan begitu kelompok minoritas pun dapat terwakilkan baik dalam pemilihannya maupun dalam pengambilan keputusannya.

DAFTAR PUSTAKA

JURNAL

Asmaroini, Ambiro P. (2017). Menjaga Eksistensi Pancasila dan Penerapannya Bagi Masyarakat di Era Globalisasi. *Jurnal*

- Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 2, (No. 1), pp. 50–64.
- Fossati, Diego., Aspinall, Edward., Muhtadi, Burhanuddin., & Warburton, Eve. (2020). Ideological Representation In Clientelistic Democracies: The Indonesian Case. *Electoral Studies*, Vol. 63, (No. 1), pp. 1-12.
- Gumbira, Jamal Wiwoho Seno W. (2019). The Implication of The Globalization on The Pancasila-Based Principles of Local Democracy in Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Vol. 6, (No. 2), pp. 361–378.
- Hardjalouka, L. (2015). Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme di Negara Lainnya. *Rechtsvinding*, Vol. 4, (No. 1), pp. 59–83.
- HSB, Ali M. (2016). Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, (No. 3), pp. 227-234.
- Huda, Muhammad C. (2018). Meneguhkan Pancasila Sebagai Ideologi Bernegara: Implementasi Nilai-Nilai Keseimbangan dalam Upaya Pembangunan Hukum di Indonesia. *Resolusi: Jurnal Sosial Politik*, Vol. 1, (No. 1), pp. 78–99.
- Jhoner, F. (2018). Pancasila: 5 Ways of Life for Indonesian People. *International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies*, Vol. 5, (No. 1), pp. 19–23.
- Kirom, S. (2011). Filsafat Ilmu dan Arah Pengembangan Pancasila: Relevansinya Dalam Mengatasi Persoalan Kebangsaan. *Jurnal Filsafat*, Vol. 21, (No. 2), pp. 99–117.
- Michael, T. (2020). They Are Re-Governmental Forms Democracy in Indonesia. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, Vol. 5, (No. 5), pp. 185-194.
- Muhaimin, H. (2013). Indonesia Now: Between Pancasila and Crisis of Democracy in Indonesia. *International Journal for Public Management and Public Development*, Vol. 1, (No.1), pp. 22-37.
- Mulyadi, D. (2018). Concurrent Regional Elections Phenomenon As a Political Recruitment in Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.18, (No.1),pp.87-92.
<https://doi.org/10.20884/1.jdh.2018.18.1.843>
- Mulyadi, Dedi., & Utami, Tanti Kirana. (2017). The Dispute Settlement Model of Regional Head Election Perspective Theory of Legal System in Indonesia. *International Journal of Nusantara Islam*, Vol. 5, (No. 1), pp. 97–106.
<https://doi.org/10.15575/ijni.v5i1.1054>
- Setiawan, Wawan., Sukmadewi, Yudhitiya Dyah., & Caecia, Gaya. (2015). Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada Langsung dan Tidak Langsung Berdasarkan Demokrasi Pancasila. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 7, (No. 2), pp. 300–310.
- Sonata, Depri L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum. *FIAT JUSTISIA*, Vol. 8, (No.1), pp. 15–35.

- Sudrajat, A. (2016) Demokrasi Pancasila Dalam Perspektif Sejarah. *MOZAIK: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 8, (No. 1), pp. 1-17.
- Suparno, B. (2017). The Interpretation Of Democracy On Indonesians Regional Election. *International Journal of Scientific & Technology Research*, Vol. 6, (No. 8), pp. 26–30.
- Sutrisno, C. (2017). Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada. *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 2, (No. 2), pp. 38–50.
- Ulum, Muhammad B. (2019). How Democracy Is Election? Reassessing Article 18 (4) of the 1945 Constitution and Its Implication To the Regional Head Election in Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 8, (No. 2), pp. 315–332.
- Yusdiyanto, Y. (2017). Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. *FIAT JUSTISIA*, Vol.10, (No.2), pp.251-272,<https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no2.623>

BUKU

- Agustino, L. (2009). *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Janedjri M. (2012). *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Muladi (2007). *Kontekstualisasi dan Implementasi Pancasila Dalam Bidang Hukum, Pertahanan dan Kemanan dalam Kumpulan Tulisan Memaknai Kembali Pancasila*. Yogyakarta: Badan Penerbit UGM.