

**PROLOG:**  
Prof. Dr. Mohammad Mahfud MD., S.H.

# **PANCASILA**

## **DALAM PUSARAN**

# **GLOBALISASI**

**EDITOR:**  
**Al Khanif, S.H., M.A., LL.M., Ph.D.**  
**Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.**  
**Manunggal Kusuma Wardaya, S.H., LL.M.**

**LKIS**

**PANCASILA DALAM PUSARAN GLOBALISASI**

Dominikus Rato, Dina Tsalist Wikana, Muhammad Bahrul Ulum, dkk.  
@CHRM2 UNEJ, LKIS, 2017

xviii + 440 halaman: 15,5 x 23 cm  
1. Pancasila 2. Globalisasi

ISBN: 978-602-6610-22-5

Prolog: Prof. Moh. Mahfud MD  
Editor: Al Khanif, Mirza Satria Buana, Manunggal Kusuma Wardaya  
Penyelarasa Bahasa: Muhammad Bahrul Ulum  
Perwajahan Sampul/Buku: Dwi Agusatya Wicaksana  
Setting/Layout: Tim Redaksi

Penerbit & Distribusi:  
**LKIS**

Salakan Baru No. 1 Sewon Bantul  
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta  
Telp.: (0274) 387194  
Faks.: (0274) 379430  
<http://www.lkis.co.id>  
e-mail: [lkis@lkis.co.id](mailto:lkis@lkis.co.id)

Anggota IKAPI

Bekerja sama dengan The Centre for Human Rights, Multiculturalism and Migration  
(CHRM2) Universitas Jember

Cetakan I: 2017

Percetakan:

**LKIS**  
Salakan Baru No. 1 Sewon Bantul  
Jl. Parangtritis Km. 4,4 Yogyakarta  
Telp.: (0274) 417762  
e-mail: [lkis.printing@yahoo.com](mailto:lkis.printing@yahoo.com)

**PENGANTAR EDITOR**

Segala puji bagi Tuhan Yang Maha Esa yang didukung penuh oleh masyarakat Human Rights, Multiculturalism Universitas Jember telah berhasil menerbitkan buku ini karena kami telah berhasil melewati perjalanan panjang penulisan buku ini terkait pemilihan tema dan proses editing. Hampir setengah tahun tim editor telah menyelesaikan penulisan buku ini dan tim editor menyepakati tema "Pancasila Dalam Pusaran Globalisasi".

Pemilihan tema besar "globalisasi" ini, tidak saja dikarenakan sistem politik sudah semakin niscaya dan menantang kebangsaan dan bernegara, namun juga dihadapkan pada realitas (kemanusiaan), radikalisme agama dan sekularisme. Munculnya gerakan ultra-nasionalis seperti English Democrats (EDL) dan United Kingdom Independence Party yang dipimpin Geert Wilders di Eropa. Apalagi gerakan ultra-

**BAB II PANCASILA, RADIKALISME DAN IDEOLOGI TRANSNASIONAL → 111**

Pancasila dalam Pusaran Islam Transnasional → 113  
*Al Khanif*

Quo Vadis Illusi Khilafah di Negara Pancasila → 129  
*Khoirul Anam*

Pancasila: Refleksi Sadar Ideologi sebagai Anti-virus Radikalisme → 147  
*Fiska Maulidian Nugroho*

**BAB III PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI INKLUSIF DI ERA GLOBALISASI → 173**

Pancasila sebagai Ideologi yang Hidup → 175  
*Dominikus Rato*

Pancasila, Ideologi Bangsa yang Terkoyak → 193  
*Sukron Maimun*

Pancasila, Multikulturalisme dan Tantangan Inklusi Sosial → 215  
*Mirza Satria Buana*

Patriarkhisme Pancasila: Dialektika Perempuan dalam Perumusan Pancasila dan Pembangunan Bangsa Indonesia → 237  
*Irfham Bashori Hasba & Dina Tsalist Wildana*

Menguji Negara Paripurna: Pancasila dan Tantangan Dunia Maya → 261  
*Anwar Masduki*

**BAB IV PANCASILA, KEDAULATAN NEGARA DAN GLOBALISASI → 277**

Moralitas Pancasila dalam Kesesatan Globalisasi → 279  
*Emanuel Raja Damaitu & Ayuningtyas Saptarini*

Pancasila dan Kedaulatan Bahasa dalam Pusaran Globalisasi → 301  
*Wiwit Kurniawan*

Pancasila dalam Arus Liberalisasi Pangan Pascareformasi → 317  
*Muhammad Bahrul Ulum*

Menguji Keadilan Pancasila dalam Menjaga Kedaulatan Rakyat atas Tanah → 337  
*Hayatul Ismi*

**BAB V Keadilan dan Demokrasi Pancasila di Era Globalisasi → 355**

Pancasila dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia → 357  
*Rosita Indrayati*

Partisipasi Pilkada dan Revitalisasi Demokrasi Pancasila di Indonesia → 371  
*M. Iwan Satriawan*

Isolasi Pancasila dalam Pembaharuan Demokrasi Indonesia: Kajian Penyempurnaan Regulasi Pilkada → 387  
*Achmadudin Rajab*

Menyual Aktualisasi Pancasila dalam Perspektif Mahkamah Konstitusi → 405  
*Jadhu Bagus Suratno*

Pancasila di Era Globalisasi: Sebuah Perspektif Ketatanegaraan → 423  
*Cakra Arbas*

# **PURIFIKASI DESAIN PILKADA:UPAYA MENGEMBALIKAN NILAI-NILAI DEMOKRASI PANCASILA DI INDONESIA**

Oleh : M.Iwan Satriawan,S.H,M.H

## **PENDAHULUAN**

Bagi negara-negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara dengan demokrasi modern, pemilihan umum (pemilu) merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan pemilu dan pembentukan pemerintahan. Pemilu dipandang sebagai bentuk paling nyata dari kedaulatan yang berada di tangan rakyat serta wujud paling konkrit partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu sistem dan penyelenggaraan pemilu menjadi perhatian utama.<sup>1</sup>

Sejak Indonesia diakui sebagai negara yang merdeka dan berdaulat pada 17 Agustus 1945,<sup>2</sup> para pendiri bangsa Indonesia (*the founding people*) melalui UUD 1945 (yang disahkan pada 18 Agustus 1945) telah menetapkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) menganut paham atau ajaran demokrasi. Dalam demokrasi Indonesia, kedaulatan (kekuasaan tertinggi) berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ini berarti NKRI tergolong sebagai negara yang menganut paham demokrasi perwakilan (*representative democracy*).<sup>3</sup>

Setelah kurang lebih tiga puluh sembilan tahun negara Indonesia ada dibawah rezim pemerintahan otoriter (orde lama dan orde baru), melalui gerakan reformasi oleh rakyat bekerjasama dengan mahasiswa pada 21 Mei

---

<sup>1</sup> Gaffar, J. M, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta, Konstitusi Press, 2013, hlm.36

<sup>2</sup> Untuk mendapatkan pengakuan bahwa telah berdiri negara merdeka bernama Indonesia di kawasan Asia Tenggara pada tanggal 17 Agustus 1945, maka pemerintahan baru Indonesia dibawah pimpinan Soekarno dan Hatta berusaha mendapatkan dukungan dari negara-negara di dunia. Sebagai awal dukungan sudah muncul pengakuan dari negara Mesir, Palestina dan India mengenai keberadaan negara Indonesia sebagai negara yang merdeka. Uraian lebih lanjut baca dalam Hatta, M. *Untuk Negeriku (Menuju Gerbang Kemerdekaan)*, Jakarta, Gramedia Kompas, 2015

<sup>3</sup> Rambe, K.Z *Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Expose, 2016, hlm.7

tahun 1998 Indonesia telah mengawali babak baru dalam penerapan sistem demokrasinya.<sup>4</sup>

Dalam konteks reformasi, pemilu adalah karya politik gerakan reformasi. Oleh karena melibatkan pula massa akar rumput, pemilu yang terjadi di era reformasi merupakan pemilu non-mobilisasi, sekaligus pemilu dengan tujuan untuk menegakkan hak-hak politik masyarakat sipil, yang selama kurun tiga dekade sebelumnya kurang terakomodasi secara lebih memadai. Betapapun demokrasi lewat pemilu pada waktu itu masih sekedar “demokrasi prosedural”.<sup>5</sup>

Dalam konteks perkembangan penerapan demokrasi prespektif pemilihan kepala daerah merupakan drama yang memiliki episode-episode kontekstual dengan dinamika politik dalam transisi demokrasi di Indonesia. Semua pihak harus bijaksana dalam menilai setiap episode tersebut, karena dalam suatu transisi demokrasi pilihan-pilihan penerapan demokrasi sebagai bagian dari dinamika politik berbanding lurus dengan kondisi dinamis baik di dalam negeri maupun kondisi dinamis global. Masa transisi ini ditandai dengan terjadinya liberalisasi dan demokrasi.<sup>6</sup>

Liberalisasi tidak hanya dalam konteks ekonomi saja namun juga telah masuk pada tataran pemilu, baik pemilu legislatif dan eksekutif lebih-lebih pada pilkada. Liberalisasi identik dengan makna kebebasan, baik kebebasan dalam berpendapat maupun mengambil keputusan. Demikian halnya yang terjadi dengan dinamika pilkada di Indonesia.

Salah satu bentuk dari liberalisasi pemilu adalah diberikannya kebebasan bagi rakyat dalam menentukan pemimpinnya baik ditingkat nasional maupun daerah. Diawali dengan pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung (*one man one vote*) pada tahun 2004 menjadi pemicu bagi

---

<sup>4</sup> Orde lama dimulai penerapan dekrit presiden 5 Juli 1959 yang menghasilkan konsepsi demokrasi terpimpin yang berakhir pada 1966, sedangkan Orde baru dimulai dari tahun 1967-1998,

<sup>5</sup>Sardini,N,H, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*,Yogyakarta,Fajar Media,2011,hlm.3

<sup>6</sup>Hoesein,Z,A&Yasin,R.2015.*Pemilihan Kepala Daerah Langsung(Penguatan Konsep dan Penerapannya)*,Jakarta Timur,LP2AB,hal.2

dilaksanakannya pula pemilihan kepala daerah secara langsung atau selanjutnya disebut dengan pilkada pada tahun 2005.<sup>7</sup>

Dalam sistem demokrasi modern kegiatan pemilu maupun pilkada secara berkala juga merupakan sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil dan fundamental. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara penyelenggaraan pilkada mengalami dinamisasi, mengingat pilkada merupakan fondasi awal bagi terwujudnya demokrasi di tingkat lokal.<sup>8</sup> Salah satu bentuk dinamika demokrasi tersebut adalah tetap berperan pentingnya partai politik dalam suksesi kepala daerah, meskipun sejak 2008 berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah diatur tentang mekanisme pencalonan kepala daerah lewat jalur independen (non parpol).

Colin Rallings dan Michael Thrasher dalam bukunya *Local Election in Britain* mengutarakan sebagai berikut “ *pemilihan kepala daerah memiliki dampak baik lokal maupun nasional. Seberapa baik atau buruk partai dalam tampilannya akan berdampak pada panggung politik baik lokal maupun nasional.*<sup>9</sup> Berdasarkan pendapat tersebut telah menunjukkan pentingnya pilkada terhadap eksistensi partai politik di tingkat pusat dan juga daerah.

Sedangkan disisi lain asumsi umum mengatakan bahwa demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila terjadi penyerahan mandat (politik) langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh sebab itu terdapat beberapa keuntungan ketika pilkada langsung dilaksanakan yaitu pertama, terwujudnya legitimasi politik, kedua pilkada langsung mampu optamilisasi *equilibrium checks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. Keempat pilkada langsung akan meningkatkan

---

<sup>7</sup> Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, maka pilkada pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005 dengan jumlah pemilihan gubernur sebanyak 7, walikota sebanyak 174 dan bupati sebanyak 32. (sumber direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri)

<sup>8</sup> Hamidi,J&,Mustofa,L.2010.*Rethinking Penyelenggaraan Pilkada yang Demokratis dan Partisipatif sebuah kumpulan tulisan dalam Konstitusionalisme Demokrasi*,Malang,In-Trans Publishing,hlm.211

<sup>9</sup> Rallings,C.,&Thrasher,M.,2003,*Local Elections in Britain*,London,Routledge.hlm.14(terjemahan penulis)

kesadaran politik masyarakat terutama berkaitan dengan kualitas partisipasi publik.<sup>10</sup>

Namun seiring dengan berjalannya waktu telah terjadi pergeseran makna pilkada, yang seharusnya dapat menghasilkan pemimpin yang amanah justru telah bergeser menghasilkan pemimpin yang despotis, korup dan tirani.<sup>11</sup> Tidak hanya itu, munculnya dinasti politik tidak dapat dipungkiri merupakan salah satu efek samping dari pelaksanaan pilkada selain daripada gagalnya peran partai politik dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana amanat UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai politik.

Disisi lain sebagaimana diungkapkan oleh M.Andi Susilawan dkk, bahwa pemilihan kepala daerah (baik gubernur, bupati dan walikota) yang dipilih langsung oleh rakyat banyak sekali menimbulkan kerugian-kerugian yang signifikan. Kerugian-kerugian tersebut diantaranya banyak masyarakat cenderung bersifat euphoria dan fanatisme terhadap calon yang mereka usung sehingga sangat memungkinkan untuk melakukan tindakan-tindakan melanggar aturan demi memenangkan pasangan calon pemimpin yang mereka usung. Bahkan, apabila calon yang mereka usung gagal memenangkan perhelatan pilkada, maka bukan tidak mungkin massa pendukung masing-masing akan melakukan tindakan kriminal dengan cara bentrok antara massa pendukung yang mengakibatkan rusaknya fasilitas umum.<sup>12</sup>

Fenomena ini tidak lepas dari mulai hilangnya atau memudarnya penerapan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila di Indonesia. Kejatuhan Soeharto membawa dampak yang sangat luas bagi penerimaan dan penerapan Pancasila di masyarakat. Fenomena ini tidak terlepas dari penerapan Pancasila di era Soeharto yang berupa doktrinasi mulai dari pelaksanaan penataran P4,

---

<sup>10</sup> Agustino,Leo ,.2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*,Bandung:Alfabeta.hal.103

<sup>11</sup> Beberapa contoh kepala daerah yang tertangkap KPK yaitu: Bupati Klaten, Bupati Tanggamus,Bupati Lampung Selatan,Gubernur Banten, Gubernur Sumut. Sedangkan menurut Deputi Pengawasan Internal dan Pengaduan [KPK](http://nasional.kompas.com/read/2016/08/03/12090731/kpk.18.gubernur.dan.343.bupati.wali.kota.terjerat.korupsi), Ranu Wiharja mengungkapkan, sejauh ini terdapat 18 gubernur dan 343 bupati/wali kota terjerat kasus korupsi. Lihat <http://nasional.kompas.com/read/2016/08/03/12090731/kpk.18.gubernur.dan.343.bupati.wali.kota.terjerat.korupsi>, diakses pada 20 Januari 2017.

<sup>12</sup> Andi Silawan,M.et al, Tinjauan Yuridis Terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jurnal Fiat Justisia,Vol.8 Nomor 2 edisi April-Juni 2014,hlm.368. Beberapa kejadian kerusuhan yang melibatkan massa pendukung adalah kasus pilkada Kuantan Singingi, Pilgub Papua Barat.

penerapan Pancasila sebagai asas tunggal baik bagi parpol dan ormas hingga kepada tidak diterapkannya nilai-nilai Pancasila secara murni dan konsekuen oleh pejabat negara dalam mengelola negara. Hal ini berdampak pada apatisnya masyarakat terhadap slogan-slogan penerapan Pancasila pasca reformasi. Pancasila bahkan diidentikkan dengan warisan orde baru yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Islam, sehingga jika ada upaya kembali menerapkan Pancasila dalam kehidupan sehari-hari dianggap sebagai upaya mengembalikan kejayaan orde baru yang terkenal dengan penerapan psudeo demokrasinya. Berkembangnya paham tentang seruan untuk kembali kepada ajaran Al-quran dan Hadist oleh kelompok-kelompok Islam puritan<sup>13</sup> juga diakibatkan karena Pancasila dianggap telah gagal dalam membawa negara Indonesia menuju kesejahteraan, keadilan dan kemakmuran.

### **Pancasila sebagai dasar negara**

Pancasila merupakan dasar ideologi atau lebih kita kenal sebagai landasan ideologi bangsa. Kata ideologi berasal kata idea dan logos. Idea berasal dari bahasa Yunani "ideos" yang berarti bentuk gagasan, konsep, pengertian dasar, cita-cita, dan logos yang berarti ilmu. Jadi secara harfiah ideologi berarti ilmu tentang pengertian dasar, ide atau cita-cita. Cita-cita yang dimaksudkan adalah cita-cita yang tetap sifatnya dan harus dapat dicapai sehingga cita-cita itu sekaligus merupakan dasar, pandangan dan paham.<sup>14</sup>

Pancasila bukanlah wahyu yang turun dari langit. Pancasila merupakan hasil pemikiran, perenungan anak-anak pergerakan dan pendiri bangsa yang melalui konsensus nasional dijadikan dasar rumah bersama warga nusantara. Baik sebagai dasar negara, pandangan hidup maupun sebagai ideologi, Pancasila memiliki ciri transformatif. Maksudnya, sebagai sebuah dasar negara sejak awal pembahasannya dalam sidang BPUPKI, Pancasila sudah dikaitkan dengan usaha mengubah suatu negara dan masyarakat Indonesia yang mandiri, Pancasila menawarkan suatu cita ideal yang menjadi sinar penerang

---

<sup>13</sup> Kelompok-kelompok Islam puritan menurut penulis adalah mereka yang menyuarakan penerapan Islam secara formal seperti HTI, Khilafatul Muslimin, LDII

<sup>14</sup> Jumanta Hamdayani sebagaimana dikutip oleh Krisnayuda, B. 2016. *Pancasila dan Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta. Prenada Media Group. hal. 50

menggapai masa depan bangsa yang gemilang. Dan sebagai ideologi Pancasila memberikan landasan sekaligus orientasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara utuh dan menyeluruh.<sup>15</sup>

Dalam sidang BUPKI, Soekarno sebagai pencetus Pancasila telah mengemukakan bahwa ada 5 (lima) sila sebagai *philosofische grondslag*, suatu *weltanschauung* diatas mana negara Indonesia didirikan. Secara ringkas Pancasila tersebut terdiri dari (1) Kebangsaan Indonesia;(2) Internasionalisme atau Perikemanusiaan;(3) Demokrasi;(4) Keadilan Sosial;dan (5) Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.<sup>16</sup> Kemudian usulan dari Bung Karno ini disempurnakan redaksionalnya oleh panitia sembilan dan dimasukkan dalam pembukaan UUD 1945.<sup>17</sup>

Konsekuensi dari kedudukan Pancasila sebagai dasar negara memiliki sifat imperatif atau memaksa bagi semua warga negara Indonesia. Setiap warga negara, baik pejabat maupun rakyat biasa wajib tunduk pada Pancasila. Kondisi tersebut untuk merealisasikan suatu kehidupan yang menghargai martabat dan hak asasi semua warga negara.<sup>18</sup>

Pada dasarnya pancasila merupakan konsensus nasional yang memuat nilai-nilai kebaikan bersama sebagai dasar pemersatu suatu negara. Sebagai konsensus, apakah pancasila merupakan falsafah negara atau sekedar persetujuan politik hal demikian masih debatable. Tetapi setiap perjanjian adalah suci bagi pihak-pihak yang terikat. Kesucian itu setidaknya menuntut dua hal pertama, keharusan untuk melaksanakan isi perjanjian. Kedua , larangan untuk mengkhianati isi perjanjian.<sup>19</sup>

Berdasarkan sila ke-4 (empat) Pancasila tersebut, pemilihan tidak hanya presiden namun juga kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>15</sup>Hariyono,2014. *Ideologi Pancasila (Roh Progresif Nasionalisme Indonesia)*, Malang.IntransPublishing,hal,127-128

<sup>16</sup> Hatta,M.2015.*Menuju Gerbang Kemerdekaan*,Jakarta.Kompas

<sup>17</sup> Adapun penyempurnaan redaksionalnya menjadi sebagai berikut :(1)*Ketuhanan Yang Maha Esa*;(2)*Kemanusiaan yang adil dan beradab*;(3)*Persatuan Indonesia*;(4)*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*;(5)*Keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia*.

<sup>18</sup> Hariyono.2014.*Ideologi Pancasila Roh Progresif Nasionalisme Indonesia*,Malang.Intrans Publishing,hal.154

<sup>19</sup> Abu Rokhmad, *Dasar Negara Dan Taqiyah Politik PKS*, Walisongo,Volume 22, Nomor 1 Mei 2014,hlm.15-16

(DPR)/atau Majelis Perwakilan Rakyat (MPR) untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.

### **Dinamika Pilkada di Indonesia**

Pemilihan Umum merupakan salah satu cara pergantian kekuasaan baik secara nasional maupun lokal dengan damai. Pemilihan umum juga merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara berkala.<sup>20</sup>

Dalam konteks nasional Pemilu sering disebut dengan istilah pemilihan umum sedangkan dalam konteks lokal disebut dengan istilah pilkada (pilihan kepala daerah), kedua istilah ini mengandung arti yang sama. Pelaksanaan Pemilu secara reguler merupakan salah satu syarat dikatakan suatu negara menganut paham negara demokrasi, karena dengan adanya pemilu akan dapat mewujudkan kedaulatan rakyat, pemerintah yang kredibilitas, memahami aspirasi rakyat dan terwujudnya suksesi kepemimpinan dikalangan elit politik.

Menurut Kapur,<sup>21</sup> pemilu secara langsung mempunyai beberapa keistimewaan: pertama, merupakan proses yang lebih partisipatif dan kedua adalah berupa partisipasi rakyat yang lebih luas, bukan saja melibatkan sekelompok orang (oligarki) dalam parlemen.

Philip Mawhood dan J.A.Chandler sebagaimana dikutip oleh Suharizal menyatakan bahwa pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mensyaratkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar.<sup>22</sup> Dalam kaitannya dengan pemilu di tingkat lokal, Alan R.Ball mengemukakan bahwa pemilu dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dalam praktik bernegara masa kini

---

<sup>20</sup> Baca Pasal 1 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilu.

<sup>21</sup> Kapur sebagaimana dikutip oleh Hasyim,S.&AW,Zainal.A.2013.*Pilkada dan Demokrasi di Aceh dalam Belajar dari Politik Lokal*, Jakarta.UI-Press,hal,102

<sup>22</sup> Suharizal,2012.*Pemilukada (Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang)*,Jakarta.Rajawali Press,hal.175

karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan.<sup>23</sup>

Pandangan tidak jauh berbeda dikemukakan oleh Larry Diamond. Dalam kerangka pikiran Diamond, pemerintah daerah termasuk DPRD memiliki peran yang cukup penting untuk mempercepat vitalitas demokrasi, berdasarkan sejumlah alasan.<sup>24</sup> Alasan-alasan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: *pertama*, pemerintah daerah dan DPRD dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan ketrampilan berdemokrasi di kalangan warganya. Baik melalui pendidikan politik hingga pada pelaksanaan pemilu. *Kedua*, pemerintah daerah dan DPRD dapat meningkatkan akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada berbagai kepentingan yang ada di daerah. *Ketiga*, pemerintah daerah dan DPRD dapat menyediakan saluran dan akses tambahan terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalisasi baik karena perbedaan suku, agama maupun sosial ekonomi. *Keempat*, pemerintah daerah dan DPRD dapat mendorong untuk terwujudnya mekanisme *checks and balance* di dalam kekuasaan yaitu antara eksekutif dan legislatif. Dan yang kelima, pemerintah daerah dan DPRD dapat memberikan kesempatan kepada partai-partai atau faksi-faksi yang ada di legislatif untuk melakukan oposisi di dalam kekuasaan politik.

Berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1945, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh dewan. Sementara menurut UU Nomor 22 Tahun 1948 kepala daerah dipilih oleh pemerintah pusat dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD. DPRD berhak mengusulkan pemberhentian seorang kepala daerah kepada pemerintah pusat. Namun sejak berlakunya UU Nomor 1 Tahun 1957 hingga UU Nomor 5 Tahun 1974, ketentuan pemilihan kepala daerah tidak mengalami perubahan dengan ketentuan sebagai berikut<sup>25</sup> (a) Kepala daerah dipilih oleh DPRD; (b) Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (b) Kepala daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri

---

<sup>23</sup> Alan.R.B,1981,*Modern Politics and Government*,London and Basingstoke, The Macmillan Press Ltd

<sup>24</sup> Diamond.L, sebagaimana dikutip oleh Marijan, Kacung, 2010. *Sistem Politik Indonesia (konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru)*, Jakarta. Kencana Prenada Media, hal.171

<sup>25</sup> Suharizal, *Pemilukada (Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 16

Dalam Negeri dan otonomi daerah, dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Ketentuan ini menunjukkan politik hukum pemerintahan daerah yang diterapkan oleh pemerintahan era orde baru masih bersifat sentralistik. Hal ini dibuktikan meskipun kepala daerah dipilih oleh DPRD, namun DPRD hanya berhak mengajukan dua orang calon terpilih untuk diajukan kepada pemerintah pusat yang kemudian salah satunya ditetapkan menjadi kepala daerah oleh presiden melalui mendagri.

Maka pelaksanaan pilkada yang dalam praktiknya selalu dilakukan oleh DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/Kota berubah hingga munculnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dirubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008, selain dilaksanakannya pilkada langsung juga dibukanya peluang bagi calon perseorangan sebagai calon kepala daerah.

Munculnya perubahan sistem pemilihan kepala daerah karena berkaca pada kesuksesan pilpres pada tahun 2004, maka DPR RI bersepakat untuk menerjemahkan frasa dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dengan dipilihnya kepala daerah secara langsung. Ketentuan ini kemudian dituangkan dalam Pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana kemudian dirubah dengan UU Nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah.

Hal ini kemudian diperkuat dengan Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang salah satu bahasannya adalah pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945. Berdasarkan putusan ini, maka pilkada masuk pada rezim pemilu yang mana sengketa perselisihan hasil pilkada masuk ranah wilayah Mahkamah Konstitusi hingga terbentuknya peradilan tersendiri tentang sengketa pilkada.

### **Purifikasi Desain Pilkada Dalam Desain Demokrasi Pancasila**

Reformasi 1998 telah membawa implikasi pada perubahan UUD 1945. Dan sesuai kesepakatan aktor-aktor politik waktu itu, ada 2 (dua) hal yang tidak boleh dilakukan perubahan yaitu (1) Sistem pemerintahan Indonesia

adalah presidensiil; dan (2) pembukaan UUD 1945 yang disitu juga mencantumkan Pancasila sebagai dasar filosofi kebangsaan dan kenegaraan.

Salah satu point krusial dalam amandemen UUD 1945 adalah pemberian otonomi daerah seluas-luasnya. Hal ini berdampak pula pada perubahan mekanisme pemilihan kepala daerah. Amandemen UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) menyebutkan bahwa: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

Secara terminologis, demokrasi dalam masyarakat nusantara dipersamakan dengan urun rembuk (Jawa), mufakait (Minang) ataupun istilah lain yang mempunyai persamaan makna sebagai perundingan atau pembicaraan terhadap sesuatu untuk mencari jalan atau cara penyelesaian dari persoalan.<sup>26</sup>

Namun disatu sisi menurut Haga sebagaimana dikutip oleh Koentjoro Poerbopranoto, dalam demokrasi ketimuran terdapat perbedaan substansial dengan demokrasi barat, yakni adanya pengambilan keputusan dengan mekanisme mufakat.<sup>27</sup> Mekanisme mufakat atau Musyawarah mufakat dalam adat Indonesia adalah dilakukan oleh para tokoh adat, tokoh agama dan tokoh masyarakat. Mereka berkumpul dalam suatu majelis untuk memusyawarahkan suatu permasalahan yang muncul di masyarakat hingga memunculkan pandangan yang sama mengenai pemecahan suatu permasalahan tersebut. Hal inilah yang nampak pada masyarakat suku Sasak (Lombok) yang menggunakan Begundem sebagai lembaga pengambilan keputusan atau model mufakait dalam tradisi Minangkabau. Pelaksanaan musyawarah mufakat sangat identik dengan demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi didasarkan pada asas kekeluargaan dan kegotong royongan yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung

---

<sup>26</sup> Budiardjo, M. 1982, *Masalah Kenegaraan*, Jakarta, Gramedia, hlm. 57

<sup>27</sup> Poerbopranoto, K. 1978, *Sekilas tentang Sistem Pemerintahan Demokratis*, Bandung, Eresco, hlm. 84

unsur-unsur berkesadaran religius, kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.<sup>28</sup>

Demokrasi perwakilan sebagaimana sudah dipraktikkan di desa-desa berabad-abad yang lampau dan menjadi jiwa Pancasila telah berubah ketika semangat mengembalikan kedaulatan rakyat yang diwujudkan berupa pemilihan langsung muncul seiring dengan banyaknya pemimpin di negara ini yang terpilih bukan karena kehendak rakyat melainkan kehendak partai atau dewan. Hal ini berakibat pada kekecewaan rakyat terhadap pemilihan perwakilan.

Pelaksanaan pilkada secara langsung tidak hanya membawa dampak perubahan demokrasi di tingkat lokal dan mahal biaya pelaksanaan pilkada namun juga membawa dampak banyaknya sengketa yang muncul diakibatkan ketidakpuasan pendukung dan calon akan hasil akhir pilkada. Berdasarkan putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan sengketa pilkada bukan lagi kewenangan MK. Namun, sebelum ada regulasi baru yang mengaturnya MK tetap berwenang menangani sengketa pilkada. Maka putusan ini menimbulkan pro dan kontra atas pelaksanaan pilkada secara langsung. Bahkan perubahan Undang-Undang tentang pilkada kerap kali terjadi. Mulai dari munculnya Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014, kemudian diundangkannya UU Nomor 1 Tahun 2015 hingga terakhir dilakukan perubahan lagi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Inti dari berbagai perubahan tersebut adalah tarik ulur pelaksanaan pilkada secara langsung atau tidak langsung.

Padahal secara teoritis dalam praktiknya, pemilu secara demokrasi dibagi menjadi 2 (dua) yaitu dapat dipilih secara langsung atau juga dapat melalui lembaga perwakilan. Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat

---

<sup>28</sup> Yunus, N.R., *Aktualisasi Demokrasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, SOSIO DIDAKTIKA, vol.2 edisi ke-2, tahun 2015, hlm.160-161

untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang cukup luas.<sup>29</sup>

Pro dan kontra apakah pilkada masuk rezim pemilu atau tidak sempat mencuat, hal ini kemudian diperkuat dengan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 dalam pengujian UU No. 32 Tahun 2004 (dan perubahannya), telah nyata bahwa sesungguhnya kebijakan untuk menerapkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, khususnya frasa “dipilih secara demokratis” bagi kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) adalah merupakan *opened legal policy* bagi pembentuk undang-undang.“ (Vide putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 dan UU MK yang tidak memberikan kewenangan PH Pilkada).

Maka sejatinya tidak harus pilkada dilakukan secara langsung disemua daerah di Indonesia, namun harus juga melihat dan mempertimbangkan kondisi DPRD dan kualitas demokrasi di daerah. Maka penulis mengusulkan perlu dilakukannya “*the models of mixed local election*” (model pemilihan kepala daerah campuran).<sup>30</sup>

Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Jawahir Thontowi bahwa praktik pilpres dan pilkada langsung telah meniadakan implementasi sila keempat Pancasila. Istilah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan telah tiada dalam prakteknya. Sebab sebelumnya lembaga DPRD provinsi, kabupaten dan kota berfungsi melakukan filter (penyaringan) calon-calon gubernur, bupati dan walikota yang berkualitas. Untuk dapat terseleksi dengan baik dan berintegritas, maka institusi legislatif ditingkat provinsi, kabupaten dan kota berfungsi sebagai tempat bermusyawarah wakil-wakil rakyat. Hilangnya implementasi sila keempat tersebut telah menjadi keprihatinan akan hilangnya pemahaman Pancasila dari generasi mendatang.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>Dahl sebagaimana dikutip oleh Gaffar,J,M.2013.*Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*,Jakarta,Konstitusi Press,hal.2-3

<sup>30</sup>Contoh beberapa daerah yang tidak menerapkan pilkada secara langsung yaitu:DKI, untuk pemilihan wali kota di tunjuk oleh gubernur terpilih, DIY, Gubernur dan wakil gubernur disandang turun menurun oleh Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paku Alam, sedangkan untuk bupati dan wali kota di pilih secara langsung oleh rakyat.

<sup>31</sup> Thontowi, Jawahir,2016, *Pancasila dalam Prespektif Hukum (Pandangan Terhadap Ancaman “The Lost Generation”)*,Yogyakarta, UII Press,hlm.87-88

Berdasarkan hal tersebut dan disesuaikan dengan semangat sila ke empat Pancasila,<sup>32</sup> maka tidak semua daerah dapat dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung namun disesuaikan dengan indeks demokrasi di daerah, jika indeks demokrasi di suatu daerah cukup baik maka dapat dilakukan pilkada langsung namun demikian juga sebaliknya jika indeks demokrasi dalam suatu daerah menurun maka pemilihan kepala daerah cukup dilakukan oleh DPRD.

Untuk merealisasikan model pilkada campuran ini, maka selain diperlukan undang-undang pilkada secara umum, diperlukan juga undang-undang pilkada secara khusus sebagaimana yang sudah dipraktikkan di Aceh, DKI, Yogya dan Papua. Parameter daerah harus melakukan pilkada melalui lembaga perwakilan dapat dimulai dari pelaksanaan pilkada tahun sebelumnya yang mengalami kekacauan atau rusuh. Sehingga setiap daerah yang pada periode sebelumnya pilkadanya rusuh, maka di periode berikutnya pilkada dilaksanakan melalui DPRD.

Konteksualitas pemilihan kepala daerah dengan cara tidak langsung, melalui DPRD secara faktual senyatanya dapat dilaksanakan yaitu dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah bersangkutan. Artinya, pada daerah-daerah yang secara ekonomis justru menimbulkan biaya tinggi yang dapat berpengaruh negatif bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian setempat maka pemilihan melalui DPRD dapat menjadi alternatif, tinggal bagaimana mekanisme pemilihan tersebut agar tidak sesuai dengan orde lama dan orde baru ataupun mengikuti UU No.22 Tahun 1999.<sup>33</sup>

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian pada bab terdahulu, maka sejatinya pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat di satu sisi merupakan upaya mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dalam hal memilih kepala daerahnya. Namun disisi lain, pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat bertentangan dengan semangat pengamalan Pancasila

---

<sup>32</sup> Lihat TAP MPRS NO.VIII/MPRS/1965, TAP MPRS ini masih berlaku karena hingga saat ini belum ada yang mencabutnya.

<sup>33</sup> Muhtadi, *Makna dipilih secara demokratis dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945*, Jurnal Konstitusi,PKK-PUU FH UNILA,Vol.III No.1 Juni 2011,hlm.31

khususnya pasal 4 (empat) yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Karena sejatinya demokrasi yang diusung di Indonesia adalah demokrasi perwakilan sebagaimana yang sudah dipraktikkan di desa-desa. Munculnya evaluasi terhadap pelaksanaan pilkada secara langsung disebabkan masih banyaknya pelanggaran pilkada yang dilakukan baik oleh penyelenggara maupun peserta. Selain itu pilkada langsung juga membawa implikasi tumbuh sumburnya korupsi di daerah dan munculnya dinasti politik. Maka sejatinya model campuran itu lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini, dimana tidak semua daerah dapat melaksanakan pilkada secara langsung, namun ada juga beberapa daerah yang dapat melaksanakan pilkada melalui lembaga perwakilan atau DPRD.

Karena demokrasi itu tidak harus identik dengan pemilihan secara langsung, namun juga dapat dilakukan secara tidak langsung. Dengan mempertimbangkan indeks demokrasi yang ada di setiap daerah. Karena sejatinya kualitas demokrasi tidak hanya diukur dari segi partisipasi warga saja dalam pemilu, melainkan juga tingkat kompetisi, legitimasi dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemimpin terpilih.

Sedangkan tingkat pertumbuhan pembangunan khususnya pada sumber daya manusia di Indonesia belum merata baik antara Jawa dan luar Jawa. Ketimpangan pembangunan masih dirasakan setiap warga negara. Sehingga berdampak pada penerapan money politik dalam setiap pilkada tetap meraja lela dan bahkan semakin masif. Maka pelaksanaan demokrasi secara perwakilan saat ini menjadi pilihan terbaik bagi daerah yang masih terbelakang mengenai pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan infrastrukturnya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Alan R. Ball, 1981, *Modern Politics and Government*, London and Basingstoke The Macmillan Press Ltd
- Abu Rokhmad, *Dasar Negara Dan Taqiyah Politik PKS*, Walisongo, Volume 22, Nomor 1 Mei 2014

- Backy Krisnayuda,2016. *Pancasila dan Undang-Undang:Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,Jakarta.PrenadaMedia Group
- Colin Rallings &Thrasher,Michael,2003,*Local Elections in Britain*,London,Routledge.
- Hasyim Syarifuddin&AW,Zainal Abidin.2013.*Pilkada dan Demokrasi di Aceh dalam Belajar dari Politik Lokal*, Jakarta.UI-Press
- Hariyono,2014.*Ideologi Pancasila (Roh Progresif Nasionalisme Indonesia)*,Malang.IntransPublishing
- Janedri Gaffar,2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta,Konstitusi Press
- \_\_\_\_\_, 2013, *Politik Hukum Pemilu, Jakarta*,Konstitusi Press
- Jazim Hamidi &Lutfi,Mustofa.2010.*Rethinking Penyelenggaraan Pilkada yang Demokratis dan Partisipatif sebuah kumpulan tulisan dalam Konstitusionalisme Demokrasi*,Malang,In-Trans Publishing
- Jawahir Thontowi, 2016, *Pancasila dalam Perspektif Hukum ( Pandangan Terhadap Ancaman The Lost Generation)*,Yogyakarta, UII Press
- Kacung Marijan.2010.*Sistem Politik Indonesia konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*,Jakarta.Kencana Prenada Media
- Leo Agustino,2014. *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*,Bandung:Alfabeta
- M.Hatta,2015.*Untuk Negeriku*,Jakarta:Gramedia Kompas
- Muhtadi, *Makna dipilih secara demokratis dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945*,  
Jurnal Konstitusi,PKK-PUU FH UNILA,Vol.III No.1 Juni 2011
- Nur Hidayat,Sardini,2011,*Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*,Yogyakarta,Fajar Media
- Rambe Kamarul Zaman,2016,*Perjalanan Panjang Pilkada Serentak*, Jakarta,Expose
- Rallings,C.,&Thrasher,M.,2003,*Local Elections in Britain*,London,Routledge
- Suharizal,2012.*Pemilukada (Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang)*,Jakarta.Rajawali Press
- Yunus,N.R, *Aktualisasi Demokrasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, SOSIO DIDAKTIKA, vol.2 edisi ke-2, tahun 2015

Zainal Arifin Hoesein&Yasin, Rahman.2015.*Pemilihan Kepala Daerah Langsung(Penguatan Konsep dan Penerapannya)*,Jakarta Timur,LP2AB