

IMPLEMENTASI NILAI-NILAI SILA KEEMPAT PANCASILA

DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH INDONESIA

JURNAL



RIZAL MAHDI SOAMOLE

010 110 168

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS KHAIRUN

TERNATE

2017

ABSTRAK

RIZAL MAHDI SOAMOLE “ Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia”, dibimbing oleh Bapak DR. Nam Rumkel dan Bapak Yahya Yunus.

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia.

(2) mengetahui faktor apakah yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia. Penelitian yang digunakan adalah jenis Penelitian Hukum Normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum, Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perbandingan hukum (*approach of comparative legal system*) dengan membandingkan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang pernah diberlakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*) dan sejarah hukum (*approach of legal history analysis*) dalam ruanglingkup kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan implementasinya dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah belum terlaksana secara optimal. Pancasila menganut Konsep Demokrasi yang berciri Demokrasi Tidak Langsung atau Perwakilan yang dikenal di Indonesia dengan nama Demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan satu-satunya model demokrasi yang mengakomodasi Paham Persatuan (integralistik) yang merupakan cita-cita para Fouding Father sehingga konsep Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam rangka implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah wajib dilaksanakan dengan konsep Demokrasi Perwakilan Dan bukan Demokrasi Langsung. Hal ini karena Demokrasi Langsung bersifat Individualistik karena hanya menghendaki satu orang satu suara yang dalam hal ini merupakan ciri Liberalisme yang tentunya tidak sejalan dengan Nilai-Nilai Pancasila.

Hukum, Politik dan Model Penyelenggaraan Pemerintahan yang Sentralistik merupakan Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana yang terdapat dalam amandemen ketiga pasal 1 ayat 3 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana yang terdapat dalam dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum atau sumber tertib hukum bagi kehidupan hukum di Indonesia, maka hal tersebut dapat diartikan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai Dasar Ideologi Negara dan sekaligus sebagai dasa filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan pembentukan peraturan PerUndang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Nilai-Nilai Pancasila.¹

Pancasila lahir dan dirumuskan dalam persidangan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada saat membahas Dasar Negara, khususnya dalam Pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945. pada hari itulah Lima Prinsip Dasar Negara dikemukakan dan diberi nama Pancasila, dan sejak itu jumlahnya tidak pernah berubah. Meskipun demikian untuk diterima sebagai Dasar Negara, Pancasila mendapatkan persetujuan kolektif melalui Perumusan Piagam Jakarta Tanggal 22 Juni 1945, dan akhirnya mengalami Perumusan final lewat proses pengesahan konstitusional pada Tanggal 18 Agustus 1945.² Soekarno menyebut Dasar Negara sebagai *Philosophische Grondslag* sebagai Fondamen, Filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya akan didirikan Bangunan Negara Indonesia. Soekarno juga menyebutnya dengan istilah *Weltanschauung* atau Pandangan Hidup. Pancasila adalah lima dasar atau lima asas.³

Pidato yang dikemukakan Soekarno pada saat itu adalah rangkaian persidangan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang membahas dasar negara. Anggota-anggota yang lain juga mengemukakan pendapatnya baik secara lisan maupun tertulis. dari berbagai pendapat yang dikemukakan dalam persidangan tersebut, kemudian ditunjuk tim perumus yang terdiri dari delapan orang, yaitu: Ir. Soekarno, Drs. M. Hatta, Mr. M. Yamin, M. Soetardjo Kartohadikoesoemo, R. Otto Iskandardinata, Mr. A. Maramis, Ki Bagoes Hadikoesoemo, dan K.H. Wachid Hasjim. Tim ini menghasilkan rumusan yang kemudian dikenal dengan Piagam Jakarta dan diterima oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 10 Juli 1945. Dokumen inilah yang menjadi Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 setelah terjadi kompromi dengan pencoretan tujuh kata yakni kata “*dengan kewajiban menjalankan syariat islam bagi pemeluk-pemeluknya*”.⁴

¹ Blogger, *Pancasila Sebagai Sumber Hukum* diakses dari <http://hukumpress.blogspot.co.id/2016/05/pancasila-sebagai-sumber-hukum.html> pada tanggal 15 agustus 2016 pukul 22.47.

² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI , Jakarta.hlm.41.

³ Wikipedia bahasa indonesia, *Pancasila*, diakses dari <http://id.m.wikipedia.org/wiki/Pancasila?/> pada tanggal 15 agustus 2016 pukul 23.00

⁴ ibid.

Walaupun pengaruh Soekarno cukup besar dalam Perumusan dokumen ini, namun dokumen ini adalah hasil Perumusan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang dengan sendirinya merepresentasikan berbagai pemikiran anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Jika masalah dasar negara disebutkan oleh Soekarno sebagai *Philosophische grondslag* ataupun *Weltanschauung*, maka hasil dari persidangan-persidangan tersebut, yaitu Piagam Jakarta yang selanjutnya menjadi dan disebut dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yang merupakan *Philosophische grondslag* dan *Weltanschauung* bangsa Indonesia. Seluruh Nilai-Nilai dan prinsip-prinsip dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah Dasar Negara Indonesia, termasuk di dalamnya Pancasila.⁵

Negara Indonesia memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum. Sistem hukum Indonesia itu bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *staats fundamentalnorm* (norma fundamental negara) dan UUD NRI Tahun 1945 merupakan *grundnorm* (Norma Dasar Negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia.

Nilai-Nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perUndang-undangan yang ada, baik dalam bentuk Undang-undang, Ketetapan, Keputusan, Kebijakanaksanaan Pemerintah, Program-Program Pembangunan, dan Peraturan-Peraturan lain yang pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari Nilai-Nilai Dasar Pancasila.

Dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara", yaitu penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perUndang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Nilai-Nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Notonagoro (1967) mengatakan bahwa "lima unsur yang terdapat dalam Pancasila, bukanlah hal yang baru dalam pembentukan Negara Indonesia, tetapi sebelumnya dan selama-lamanya telah dimiliki oleh rakyat bangsa Indonesia yang nyata ada dan hidup dalam jiwa masyarakat".⁶ Namun menjadi permasalahan yang terlihat sampai hari ini Pancasila seakan tak lagi memiliki kedudukan yang kuat seperti era Prareformasi yang sangat kental dengan Nilai-Nilai Pancasila. Sangat terlihat perbedaan pada perilaku bangsa kita setelah adanya TAP MPR nomor 8 Tahun 1998 tentang pencabutan TAP MPR nomor 2 Tahun 1978 tentang pedoman penghayatan dan pengamalan Pancasila. terlihat juga dalam pelaksanaan pemilihan umum dan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yang melahirkan berbagai problematika terutama di daerah-daerah yang baru saja menyelesaikan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015.

⁵ Ibid.

⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Op.cit. hlm. 90.

Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan dalam pancasila pada prinsipnya menegaskan bahwa Bangsa Indonesia terus memelihara dan mengembangkan semangat bermusyawarah untuk mencapai mufakat dalam perwakilan. Bangsa Indonesia akan tetap memelihara dan mengembangkan kehidupan demokrasi. Bangsa Indonesia akan memelihara serta mengembangkan kearifan dan kebijaksanaan dalam bermusyawarah.⁷

Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila ada empat nilai yaitu Nilai Kerakyatan, Nilai Hikmat Kebijaksanaan, Nilai Permusyawaratan dan Nilai Perwakilan⁸ Nilai Sila Keempat Pancasila “Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” mengandung arti bahwa Rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab, baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada Rakyat yang diwakilinya.⁹

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah telah membawa dampak yang signifikan terhadap Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dari sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik menjadi sistem pemerintahan otonom, sehingga kewenangan Pemerintah Daerah cukup besar dalam menjalankan pemerintahan di Daerah.¹⁰ Banyak yang menilai bahwa, pemberian kewenangan Pemerintah Daerah dari Pemerintah Pusat sebagai hakikat Otonomi Daerah masih Distorsi oleh Pemerintah Pusat, mengingat kewenangan yang diberikan pemerintah pusat masih dalam kewenangan formal, bukan kewenangan nyata atau hanya Desentralisasi Administratif bukan Desentralisasi Politik.¹¹ Salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah menyelenggarakan pemilihan (*electoral governance*) langsung Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang dijadikan sebagai sarana pembelajaran demokrasi dan demokratisasi bagi rakyat yang tentunya, diharapkan dapat membentuk kesadaran terkait pentingnya Pemilihan Kepala Daerah yang berdasarkan hati nurani, dan bukan karena pengaruh politik uang, intimidasi dan pengaruh lainnya.

Pemilihan Kepala Daerah merupakan perwujudan dari konsep kerakyatan dalam sila keempat yang digeneralisasikan dalam Pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 dan diaktualisasikan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Pemilihan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih

⁷ Ibid, Hlm. 67-68

⁸ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 40-41. Buku yang ditulis oleh C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil ini menjelaskan tentang nilai-nilai pancasila diantaranya nilai-nilai sila keempat pancasila yang terdiri dari empat nilai yakni nilai kerakyatan, nilai hikmat kebijaksanaan, nilai permusyawaratan dan nilai perwakilan.

⁹ Ibid, Hlm. 41

¹⁰ Sophian Yahya Selajar, 2010, *Jurnal Konstitusi, Money Politic dan Perilaku Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta. Hlm. 55.

¹¹ Yahya Yunus, 2010, *Analisis Perbandingan Kewenangan dan Pengawasan dalam Konsep Otonomi Daerah*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta. Hlm. 40.

secara Demokratis.¹² Kata “Demokratis” merupakan manifestasi dari konsep kerakyatan dalam sila keempat pancasila. Selain itu juga dalam pasal 22E ayat 1 mengatur tentang asas-asas pemilu yakni, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.¹³

Pemilihan Kepala Daerah Serentak yang mencerminkan konsep demokrasi langsung namun menjadi permasalahan apakah sejalan dengan konsep Nilai-Nilai Pancasila dalam Sila Keempat yang juga memiliki nilai Permusyawaratan dan atau Perwakilan. Berbagai hal lainnya yang juga menjadi perhatian serius adalah terkait banyaknya permasalahan terkait penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Serentak di daerah.

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak telah beberapa kali dilaksanakan. Namun permasalahan juga tak luput dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak, diantaranya adalah Komisi Pemilihan Umum rubah surat suara sepihak, banyak pemilih di bawah umur yang datang ke Tempat Pemungutan Suara, penggunaan undangan formulir C6 milik orang lain dan juga seringkali terjadi kerusuhan yang timbul akibat protes hasil Pemilihan Kepala Daerah.¹⁴

Badan Pengawasan Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara menyatakan telah menemukan banyak pelanggaran yang dilakukan saat tahapan Pemilihan Kepala Daerah serentak di sejumlah kabupaten/kota yang menggelar Pemilihan Kepala Daerah. Ketua Bawaslu Maluku Utara, Sultan Alwan di Ternate, Rabu (19/8/2015), mengatakan sampai sekarang empat Panwaslu Kabupaten/Kota yang memasukan hasil laporan temuan verifikasi paslon Kepala Daerah ke Bawaslu Maluku Utara, sedangkan empat Panwaslu lainnya tidak memasukan.¹⁵

Berdasarkan uraian diatas, tentang bagaimana penerapan nilai Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dan berbagai permasalahannya, maka penulis memilih untuk melakukan penelitian hukum dengan judul, **Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia**. Penelitian ini memiliki ruang lingkup yang terbatas pada Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan merupakan kesenjangan antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya.¹⁶ Dengan kata lain kesenjangan antara harapan dan kenyataan (*das sollen* dengan *das sein*). Dalam penulisan hukum (skripsi) ini, penulis mencoba merumuskan beberapa permasalahan yang hendak diangkat yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia?
2. Faktor-Faktor apakah yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia?

¹² Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, pasal 18 Tentang *Pemerintahan Daerah*.

¹³ Ibid , pasal 22E ayat 1 , Tentang *Pemilihan Umum*.

¹⁴ Website <http://www.beritamalukuonline.com/2015/08/bawaslu-malut-temukan-banyak.html> diakses tanggal 22 november 2016 pukul 23:00

¹⁵ Ibid

¹⁶ Bambang Sunggono, 2005. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm.104.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan memberikan arah pada penelitiannya.¹⁷ Maksud adanya tujuan penelitian adalah untuk memberikan arah yang tepat dalam proses penelitian yang dilakukan agar penelitian tersebut berjalan sesuai dengan apa yang dikehendaki. Oleh karena itu dalam penyusunan penulisan hukum (skripsi) ini tujuan yang hendak dicapai penulis adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor apakah yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan, “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang, ditangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa inggris yaitu *Research*, yang berasal dari kata *Re* (Kembali) dan *To Search* (Mencari). Dengan demikian secara terminologi berarti “mencari kembali”.¹⁸

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara Akademis, dapat memberikan sumbangsih positif terhadap penelitian terkait disiplin ilmu hukum juga sebagai bahan informasi bagi penulis, serta diharapkan agar dapat melengkapi dan atau menambah khasanah kepustakaan di Universitas Khairun.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi kesempurnaan ilmu pengetahuan yang terkait Nilai-Nilai Pancasila.

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Pembentukan Pancasila

Pancasila adalah ideologi fundamental bagi negara Indonesia. Nama ini terdiri dari dua kata dari Sanskerta, “*Panca*” berarti lima dan “*Sila*” berarti prinsip atau asas.¹⁹ Pancasila merupakan rumusan dan pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia. Lima sendi utama penyusun Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan tercantum pada paragraf keempat Preambule (Pembukaan) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam upaya merumuskan Pancasila sebagai Dasar Negara yang resmi, terdapat usulan-usulan pribadi yang dikemukakan dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia yaitu:

1. Lima Dasar oleh Muhammad Yamin, yang berpidato pada tanggal 29 Mei 1945. Yamin merumuskan lima dasar sebagai berikut: Peri Kebangsaan, Peri

¹⁷ Ibid. Hlm. 109.

¹⁸ Ibid. Hlm. 27.

¹⁹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm.6

Kemanusiaan, Peri Ketuhanan, Peri Kerakyatan, dan Kesejahteraan Rakyat. Dia menyatakan bahwa kelima sila yang dirumuskan itu berakar pada sejarah, peradaban, agama, dan hidup ketatanegaraan yang telah lama berkembang di Indonesia. Mohammad Hatta dalam memoarnya meragukan pidato Yamin tersebut.

2. Panca Sila oleh Soekarno yang dikemukakan pada tanggal 1 Juni 1945 dalam pidato spontannya yang kemudian dikenal dengan judul "Lahirnya Pancasila". Sukarno mengemukakan dasar-dasar sebagai berikut: Kebangsaan Indonesia; Internasionalisme atau Peri-Kemanusiaan; Mufakat atau Demokrasi, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan; Kesejahteraan Sosial; Ketuhanan. Nama Pancasila itu diucapkan oleh Soekarno dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni itu, katanya:

“Sekarang banyaknya prinsip: kebangsaan, internasionalisme, mufakat, kesejahteraan, dan ketuhanan, lima bilangannya. Namanya bukan Panca Dharma, tetapi saya namakan ini dengan petunjuk seorang teman kita ahli bahasa-namanya ialah Pancasila. Sila artinya azas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan negara Indonesia, kekal dan abadi”.²⁰

Sebelum sidang pertama itu berakhir, dibentuk suatu Panitia Kecil yang bertugas untuk:²¹

- a. Merumuskan kembali Pancasila sebagai Dasar Negara berdasarkan pidato yang diucapkan Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945.
- b. Menjadikan dokumen itu sebagai teks untuk memproklamasikan Indonesia Merdeka.

Dari Panitia Kecil itu dipilih sembilan orang yang dikenal dengan Panitia Sembilan, untuk menyelenggarakan tugas itu. Rencana mereka itu disetujui pada tanggal 22 Juni 1945 yang kemudian diberi nama Piagam Jakarta. Secara historis ada tiga Rumusan Dasar Negara yang bernama Pancasila yaitu:²²

1. Rumusan Konsep Soekarno yang disampaikan dalam pidato tanggal 1 Juni 1945 dalam sidang BPUPKI
2. Rumusan oleh Panitia Sembilan dalam piagam Jakarta 22 Juni 1945
3. Rumusan pada pembukaan UUD NRI yang disahkan PPKI yang disahkan 18 Agustus Tahun 1945

Dengan demikian, rangkaian dokumen sejarah yang bermula dari 1 Juni 1945, 22 Juni 1945, hingga teks final 18 Agustus 1945 itu, dapat dimaknai sebagai satu kesatuan dalam proses kelahiran Falsafah Negara yakni Pancasila. Setelah Rumusan Pancasila diterima sebagai Dasar Negara secara resmi beberapa dokumen penetapannya ialah:²³

1. Rumusan Pertama: Piagam Jakarta (Jakarta Charter) tanggal 22 Juni 1945
2. Rumusan Kedua: Pembukaan Undang-undang Dasar tanggal 18 Agustus 1945

²⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta. Hlm. 28-29.

²¹ Ibid, Hlm 28.

²² Ibid. Hlm. 40-41.

²³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm.16

3. Rumusan Ketiga: Mukaddimah Konstitusi Republik Indonesia Serikat-tanggal 27 Desember 1949
4. Rumusan Keempat: Mukaddimah Undang-undang Dasar Sementara tanggal 15 Agustus 1950
5. Rumusan Kelima: Rumusan Kedua yang dijiwai oleh Rumusan Pertama (merujuk Dekrit Presiden 5 Juli 1959)

B. Kedudukan Pancasila Dalam Hierarki Hukum Indonesia

Negara Indonesia memiliki hukum nasional yang merupakan satu kesatuan sistem hukum. Sistem hukum Indonesia itu bersumber dan berdasar pada Pancasila sebagai norma dasar bernegara. Pancasila berkedudukan sebagai *grundnorm* (norma dasar) atau *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) dalam jenjang norma hukum di Indonesia.

Nilai-nilai Pancasila selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perUndang-undangan yang ada, baik dalam bentuk Undang-undang, ketetapan, keputusan, kebijaksanaan pemerintah, program-program pembangunan, dan peraturan-peraturan lain yang pada hakikatnya merupakan nilai instrumental sebagai penjabaran dari Nilai-nilai dasar Pancasila.

Jenis hierarki peraturan perUndang-undangan Indonesia berdasarkan pasal 7 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 terdiri dari :²⁴

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Meskipun tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang undangan akan tetapi kedudukan Pancasila dipertegas dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang dengan tegas menyebutkan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara", yaitu penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perUndang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Berdasarkan Teori Nawiasky, A. Hamid S. Attamimi kemudian membandingkannya dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum yang berlaku di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia berdasarkan teori tersebut, yaitu:²⁵

²⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵ Tata urutan yang dipakai oleh Attamimi adalah berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Ketetapan tersebut diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan. Pada Tahun 2003 telah ditetapkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro.²⁶ Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari Nilai-Nilai Pancasila.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa dalam hal ini Hans Nawiasky menyebut *grundnorm* itu dengan istilah *staatsfundamentalnorm* yang dibedakannya dari konstitusi. Tidak semua Nilai-Nilai yang terdapat dalam konstitusi merupakan *staatsfundamentalnorm*. Nilai-Nilai yang termasuk *staatsfundamentalnorm* menurutnya hanya spirit Nilai-Nilai yang terkandung di dalam konstitusi itu, sedangkan norma-norma yang tertulis di dalam pasal-pasal Undang-undang dasar termasuk kategori *abstract norms*. Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan sistem konstitusi Republik Indonesia, dapat dibedakan antara Pembukaan UUD 1945, dengan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Jika konsep *Staatsfundamentalnorm* yang dikemukakan Hans Nawiansky tersebut diterapkan dalam sistem norma hukum di Indonesia maka norma-norma hukum yang berlaku akan dilihat sebagai suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jejang sekaligus berkelompok-kelompok, pemberlakuan suatu norma akan bersumber dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma Dasar Negara (*staatsfundamentalnorm*).

Secara hierarkhisitas tersebut, ahli ilmu perUndang-undangan di Indonesia banyak melihat Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* yang dianut Hans Nawiasky. Pancasila adalah yang ditetapkan sebagai dasar sumber dari segala sumber hukum (*staatsfundamentalnorm*) (Hamid Attamimi;1990). Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* berarti menempatkannya diatas Undang-undang Dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi.

C. Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila

Sila keempat Pancasila yakni “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” ialah sila berbicara mengenai Konsep Demokrasi Indonesia yakni Konsep Demokrasi yang dinamakan Demokrasi Pancasila.²⁷

²⁶ Notonagoro, “Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)” dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan keempat, (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, tanpa tahun).

²⁷ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 38

Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila ada empat nilai yaitu:²⁸

1. Nilai Kerakyatan
2. Nilai Hikmat Kebijaksanaan
3. Nilai Permusyawaratan
4. Nilai Perwakilan

Nilai Sila Keempat Pancasila “Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” mengandung arti bahwa Rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab, baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada Rakyat yang diwakilinya.²⁹

D. Rumusan Pancasila

Rumusan nilai dasar (Pancasila) yang tercantun dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁰ Kelima sila tersebut sebagai satu kesatuan nilai kehidupan masyarakat Indonesia dan Dasar Negara Republik Indonesia. Dasar tersebut kukuh karena digali dan dirumuskan dari nilai rakyat Indonesia yang merupakan kepribadian dan pandangan hidup bangsa kita. Karena itulah pancasila disepakati secara nasional. Pancasila merupakan suatu perjanjian luhur yang harus dijadikan pedoman bagi bangsa, pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia.

E. Sejarah dan Perkembangan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia

Bangsa Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak zaman kemerdekaan. Semua pemilihan umum itu tidak diselenggarakan dalam kondisi yang vacuum, tetapi berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum tersebut. Dari pemilu yang telah diselenggarakan juga dapat diketahui adanya usaha untuk menemukan sistem pemilihan umum yang sesuai untuk diterapkan di Indonesia.³¹

1. Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959)

Pada masa ini pemilu diselenggarakan oleh kabinet BH-Baharuddin Harahap (tahun 1955). Pada pemilu ini pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan September dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang diterapkan pada pemilu ini adalah sistem pemilu proporsional. Pelaksanaan pemilu pertama ini berlangsung dengan demokratis dan khidmat, Tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi atau campur tangan terhadap partai politik dan kampanye berjalan menarik. Pemilu

²⁸ Ibid, Hlm. 40-41. Buku yang ditulis oleh C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil ini menjelaskan tentang nilai-nilai pancasila diantaranya nilai-nilai sila keempat pancasila yang terdiri dari empat nilai yakni nilai kerakyatan, nilai hikmat kebijaksanaan, nilai permusyawaratan dan nilai perwakilan.

²⁹ Ibid, Hlm. 41

³⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta. Hlm. 44.

³¹ Dikutip dari halaman <http://sistempemerintahan-indonesia.blogspot.co.id/2013/06/pemilu-di-indonesia-sistem.html> diakses pada tanggal 19 okt 2016 pukul 3:18.

ini diikuti 27 partai dan satu perorangan. Akan tetapi stabilitas politik yang begitu diharapkan dari pemilu tidak tercapai. Kabinet Ali (I dan II) yang terdiri atas koalisi tiga besar: NU, PNI dan Masyumi terbukti tidak sejalan dalam menghadapi beberapa masalah terutama yang berkaitan dengan konsepsi Presiden Soekarno zaman Demokrasi Parlementer berakhir.

2. Zaman Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Setelah pencabutan Maklumat Pemerintah pada November 1945 tentang keleluasaan untuk mendirikan partai politik, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai politik menjadi 10 parpol. Pada periode Demokrasi Terpimpin tidak diselenggarakan pemilihan umum.

3. Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Setelah turunnya era Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, rakyat berharap bisa merasakan sebuah sistem politik yang demokratis & stabil. Upaya yang ditempuh untuk mencapai keinginan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang terdengar baru di telinga bangsa Indonesia.

Pendapat yang dihasilkan dari forum diskusi ini menyatakan bahwa sistem distrik dapat menekan jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan, dengan tujuan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam upaya meraih kursi dalam sebuah distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan menciptakan stabilitas politik dan pemerintah akan lebih kuat dalam melaksanakan program-programnya, terutama di bidang ekonomi.

Karena gagal menyederhanakan jumlah partai politik lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto melakukan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dijalankan adalah mengadakan fusi atau penggabungan diantara partai politik, mengelompokkan partai-partai menjadi tiga golongan yakni Golongan Karya (Golkar), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Spiritual (PPP). Pemilu tahun 1977 diadakan dengan menyertakan tiga partai, dan hasilnya perolehan suara terbanyak selalu diraih Golkar.

4. Zaman Reformasi (1998- Sekarang)

Pada masa Reformasi 1998, terjadilah liberalisasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik Indonesia merasakan dampak serupa dengan diberikannya ruang bagi masyarakat untuk merepresentasikan politik mereka dengan memiliki hak mendirikan partai politik. Banyak sekali parpol yang berdiri di era awal reformasi. Pada pemilu 1999 partai politik yang lolos verifikasi dan berhak mengikuti pemilu ada 48 partai. Jumlah ini tentu sangat jauh berbeda dengan era orba.

Pada tahun 2004 peserta pemilu berkurang dari 48 menjadi 24 parpol saja. Ini disebabkan telah diberlakukannya ambang batas (Electoral Threshold) sesuai UU no 3/1999 tentang PEMILU yang mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti pemilu selanjutnya adalah parpol yang meraih sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas boleh mengikuti pemilu selanjutnya dengan cara bergabung dengan partai lainnya dan mendirikan parpol baru. Untuk partai politik baru, Persentase threshold dapat dinaikkan jika dirasa perlu seperti persentase Electoral

Threshold 2009 menjadi 3% setelah sebelumnya pemilu 2004 hanya 2%. Begitu juga selanjutnya pemilu 2014 ambang batas bisa juga dinaikan lagi atau diturunkan.

a. Pentingnya Pemilihan Umum

Pemilu dianggap sebagai bentuk paling riil dari demokrasi serta wujud paling konkret keikutsertaan (partisipasi) rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, sistem & penyelenggaraan pemilu hampir selalu menjadi pusat perhatian utama karena melalui penataan, sistem & kualitas penyelenggaraan pemilu diharapkan dapat benar-benar mewujudkan pemerintahan demokratis. Pemilu sangatlah penting bagi sebuah negara, dikarenakan:

- 1) Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.
- 2) Pemilu merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi.
- 3) Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses politik.
- 4) Pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional.

b. Asas-asas PEMILU

Asas-asas Pemilu tertuang dalam UUD NRI 1945 terdiri dari enam asas yaitu:³²

- 1) Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.
- 2) Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yg memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.
- 3) Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.
- 4) Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
- 5) Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perUndang-undangan yang berlaku.
- 6) Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

F. Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan Kepala Daerah dilakukan

³² Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, *Pasal 22E ayat 1 Tentang Pemilihan Umum, berbunyi "Pemilihan Umum Dilaksanakan secara Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur Dan Adil Setiap Lima Tahun Sekali"*.

satu paket bersama dengan wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang dimaksud mencakup.³³

1. Gubernur dan Wakil Gubernur untuk Provinsi
2. Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten
3. Wali Kota dan Wakil Wali Kota untuk Kota

a. Sejarah Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Sebelum tahun 2005, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005.³⁴

Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan Kepala Daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan Undang-undang ini adalah Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta 2007.

Pada tahun 2011, terbit Undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam Undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Pada tahun 2014, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kembali mengangkat isu krusial terkait pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 24 September 2014 memutuskan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dikembalikan secara tidak langsung, atau kembali dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Putusan Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung didukung oleh 226 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terdiri Fraksi Partai Golkar berjumlah 73 orang, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 55 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 44 orang, dan Fraksi Partai Gerindra berjumlah 32 orang.

Keputusan ini telah menyebabkan beberapa pihak kecewa. Keputusan ini dinilai sebagai langkah mundur di bidang "pembangunan" demokrasi, sehingga masih dicarikan cara untuk menggagalkan keputusan itu melalui uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Bagi sebagian pihak yang lain, Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung atau langsung dinilai sama saja. Tetapi satu hal prinsip yang harus digarisbawahi (walaupun dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung nanti ternyata menyenangkan rakyat) adalah Pertama, Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung menyebabkan hak pilih rakyat hilang. Kedua, Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung menyebabkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mendapat dua hak sekaligus, yakni hak pilih dan hak legislasi. Padahal jika Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, tidak menyebabkan hak pilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (sebagai warga negara) hak pilihnya tetap ada.

³³ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_kepala_daerah_di_Indonesia diakses pada tanggal 22 november 2016 pukul 23.00.

³⁴ Ibid.

b. Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Aceh, Pemilihan Kepala Daerah diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

c. Peserta Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu tujuan reformasi adalah untuk mewujudkan Indonesia baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis. Hal ini bisa dicapai dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.³⁵ Secara umum, Otonomi Daerah dapat dikatakan sebagai hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *outonomos*, yang berarti pengaturan sendiri/keputusan sendiri (*Self Ruling*). Otonomi sebenarnya tidak hanya merupakan hak, melainkan juga kewajiban yang harus dijalankan. Harus dipahami bahwa hak dan kewajiban seyogyanya selalu berjalan seiring dan seimbang. Yang jadi masalah adalah sejauh mana pemahaman terhadap hak dan kewajiban tersebut diimplementasikan dilapangan.³⁶ Desentralisasi secara teoritik memiliki makna bahwa adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (Nasional) kepada pemerintah lokal/daerah. sementara, Kewenangan Daerah yang dimaksud untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai Otonomi Daerah. Dengan pemahaman tersebut, Otonomi Daerah merupakan inti dari Desentralisasi.³⁷

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pemilihan Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta Pemilihan Kepala Daerah juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pemilihan Kepala Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus di Aceh, peserta Pemilihan Kepala Daerah juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah jenis Penelitian Hukum Normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Ruanglingkup kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. penelitian normatif disebut juga sebagai penelitian doktrinal. Penelitian hukum Doktrinal/Normatif diantaranya berfokus pada Inventarisasi hukum

³⁵ Rozali Abdullah, 2010. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 51.

³⁶ Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hlm. 345.

³⁷ Wahda Z. Imam, 2011. *Problematika Otonomi Daerah*, Semarak Tata Warna, Jakarta. Hlm. 5.

positif, Menemukan asas-asas dan doktrin hukum, Penemuan hukum untuk suatu perkara *in concreto*, Penelitian terhadap sistematik hukum, Penelitian terhadap taraf sinkronisasi, Penelitian perbandingan hukum, dan Penelitian sejarah hukum.³⁸

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis, yakni dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan pendekatan perbandingan hukum (*approach of comparative legal system*) dengan membandingkan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang pernah diberlakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*) dan sejarah hukum (*approach of legal history analysis*) dalam ruanglingkup Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

B. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perbandingan hukum (*approach of comparative legal system*) dengan membandingkan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang pernah diberlakukan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*) dan sejarah hukum (*approach of legal history analysis*)³⁹ dalam ruanglingkup kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan peraturan-undangan (*statue aproach*), karena yang akan diteliti adalah berbagai hal ikhwal yang merupakan produk hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian.

C. Jenis Data dan Sumber Bahan Hukum

Jenis data yang digunakan dalam Penelitian hukum Normatif hanyalah data sekunder.⁴⁰ Data yang sekunder diperoleh dari studi kepustakaan terdiri dari tiga bahan hukum (*low material*) yakni:⁴¹

1. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum (peraturan perundang-undangan). Dalam hal ini terdiri dari:

- a. Pancasila
- b. UUD NRI Tahun 1945
- c. Berbagai peraturan perundang-undangan menyangkut Pemilihan Kepala Daerah diantaranya:
 - a) UU no.22 Tahun 2014
 - b) Perpu no.1 Tahun 2014
 - c) UU no.1 Tahun 2015
 - d) UU no.8 Tahun 2015UU no.10 Tahun 2016
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang dibutuhkan.

³⁸ Bambang Sunggono, 2005. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 81-98

³⁹ Abdulkadir Muhammad, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung. Hlm. 113

⁴⁰ Ibid, Hlm. 52.

⁴¹ Ibid, Hlm. 82

2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal hukum, laporan hukum, dan media cetak dan atau media elektronik.

3. Sumber Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat diperoleh dari rancangan undang-undang, kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia dan internet.

D. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian hukum Normatif hanya menelaah data sekunder.⁴² Teknik pengumpulan data dalam penelitian Normatif dikenal ada tiga jenis metode pengumpulan data sekunder yaitu studi pustaka (*Library Reseach*), studi dokumen (*document study*), studi arsip (*file or record study*).⁴³ Dalam penelitian ini peneliti memilih menggunakan metode studi pustaka (*Library Reseach*) sebagai tehnik peneliti dalam pengumpulan data.

Menurut M. Nazir dalam bukunya yang berjudul Metode Penelitian, mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan Studi Kepustakaan (*Library Reseach*) adalah “Tekhnik pengumpulan data dengan mengadakan studi penalaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya denga masalah yang dipecahkan” (Nazir, 1988:111).

E. Teknik Analisis Data

Analisis dalam penelitian ini menggunakan metode analisa kualitatif, kompherensif dan lengkap.⁴⁴

1. Analisa kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak timpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.
2. Kompherensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian.
3. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya sudah masuk dalam analisis.

Analisis data seperti ini diharapkan akan menghasilkan produk penelitian hukum normative yang bermutu dan sempurna.

⁴² Ibid, Hlm. 52.

⁴³ Ibid, Hlm. 81.

⁴⁴ Ibid Hlm. 127.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah

Pembahasan tidaklah sempurna apabila kita tidak menguraikan secara ringkas menyangkut apa yang akan dibahas, oleh karena itu sebelum membahas substansi permasalahan pada pembahasan ini, terlebih dahulu akan dibahas tentang apa itu implementasi, apa itu nilai dan apa itu pancasila.

Arti kata “Implementasi” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah Pelaksanaan atau Penerapan, sedangkan arti kata “Nilai” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam poin kelima adalah sifat-sifat atau hal-hal yang penting atau berguna bagi kemanusiaan.⁴⁵ Sesuatu dikatakan bernilai apabila sesuatu itu berguna, berharga (nilai Kebenaran), indah (nilai estetis), baik (nilai moral atau etis), religius (nilai agama).⁴⁶ Notonegoro membagi nilai menjadi tiga yakni:⁴⁷

1. Nilai materi, yaitu segala sesuatu yang berguna bagi manusia.
2. Nilai vital, yaitu segala sesuatu yang berguna bagi manusia untuk dapat mengadakan kegiatan dan aktivitas.
3. Nilai kerohanian, yaitu nilai yang berguna bagi rohani manusia.

Pancasila adalah ideologi fundamental bagi negara Indonesia. Nama ini terdiri dari dua kata Sanskerta yakni, “*Panca*” berarti lima dan “*Sila*” berarti prinsip atau asas. Pengertian Pancasila menurut tata bahasa ialah lima dasar, “*Panca*” berarti lima dan “*Sila*” berarti dasar kesusilaan.⁴⁸

Pemilihan Kepala Daerah atau ialah Pemilihan yang dilakukan dalam rangka memilih Kepala Daerah dan atau Wakil Kepala Daerah, baik itu Kepala Daerah tingkat Provinsi yakni Gubernur dan Wakil Gubernur, Kepala Daerah tingkat Kabupaten yakni Bupati dan Wakil Bupati, dan Kepala Daerah tingkat Kota yakni Walikota dan Wakil Walikota.

Berdasarkan uraian-uraian singkat diatas maka dapat disimpulkan bahwa pembahasan penelitian ini memiliki ruanglingkup menyangkut penerepan atau pelaksanaan (Implementasi) segala hal-hal atau sifat-sifat yang penting atau berguna (nilai-nilai) dari point keempat asas-asas atau dasar kesusilaan Negara Republik Indonesia dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia.

1. Praktek Pemilihan Kepala Daerah yang Pernah Berlaku di Indonesia

Ditinjau secara teoritik, Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu wujud demokrasi, Pemilihan Kepala Daerah Langsung merupakan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang diwujudkan dari Demokrasi Langsung, sedangkan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung merupakan sistem Pemilihan Kepala Daerah yang diwujudkan dari Demokrasi Perwakilan atau Demokrasi Tidak Langsung.⁴⁹ Sistem Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung merupakan sistem Pemilihan Kepala

⁴⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://kbbi.web.id>.

⁴⁶ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm.30

⁴⁷ Ibid, Hlm. 30-31.

⁴⁸ Ibid Hlm.6

⁴⁹ Wikipedia (*Demokrasi*) dan Duniapelajar.com (*Perbedaan Demokrasi Langsung Dan Tidak Langsung*). Dikutip pada tanggal 20 januari 2017

Daerah yang dilakukan secara tidak langsung atau perwakilan, yakni dalam hal ini dinyatakan tidak langsung karena tidak melibatkan partisipasi rakyat secara langsung, artinya rakyat tetap berpartisipasi dalam Pemilihan Kepala Daerah namun partisipasi rakyat dalam hal memilih Kepala Daerah disalurkan melalui perwakilannya. Hak rakyat diwakilkan kepada wakil rakyat yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem Pemilihan Kepala Daerah ini juga Demokratis, karena merupakan wujud dari demokrasi Perwakilan atau biasanya dikenal dengan istilah Demokrasi Tidak Langsung.

Perjalanan panjang Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah dengan berbagai tata cara pengangkatannya telah berevolusi dan menyesuaikan dengan perkembangan bentuk hubungan pemerintahan yang bergeser dari bentuk yang pada mulanya bersifat sentralistik (Terpusat) menuju bentuk yang bersifat desentralistik (Terbagi).

Masa Sentralistik dimulai pada era kemerdekaan sampai dengan era orde baru, Pada masa ini, Kepala Daerah masih diangkat dan atau dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan perwakilan Pemerintah Pusat yang dikontrol oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden, karena pada masa sentralistik masih dalam intervensi pusat maka belum berlaku Sistem Pemilihan Kepala Daerah secara ansi karena pada masa orde baru saja kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih sebagai pengaju dan pengangkatannya ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang faktual mulai berlaku pada masa Desentralistik, yang dimulai pada era reformasi sampai sekarang. Dan pada masa ini berkembang dua model Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang pernah berlaku dan diterapkan yakni Sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung dan dan Sistem Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung.

a. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Sentralistik (Orde Lama-Orde Baru)

Sejarah Pemilihan dan Pengangkatan Kepala Daerah dimulai semenjak awal Masa Kemerdekaan Indonesia semenjak lahirnya Undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945 menyatakan bahwa Kepala Daerah yang diangkat adalah Kepala Daerah pada masa sebelumnya. Undang-undang ini hanya berlaku tiga tahun saja, kemudian lahirlah Undang-undang nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintahan di daerah dalam pasal 18 menyatakan bahwa Kepala Daerah Propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk Kepala Daerah Kabupaten, diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten. Demikian juga untuk Kepala Daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh Kepala Daerah Propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil).

Berubahnya Konstitusi Negara menjadi Republik Indonesia Serikat dan ditetapkannya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yakni Undang-undang nomor 1 tahun 1957 mengatur tentang pemerintahan daerah. didalam undang-undang ini, tingkatan-tingkatan daerah dibagi

menjadi tiga tingkatan, yaitu daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat. Kepala Daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar itu, dibandingkan dengan Undang-undang terdahulu dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam Pemilihan Kepala Daerah yang diatur Undang-undang Nomor 1 tahun 1957. Dalam undang-undang ini, berlaku sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung namun dalam kenyataannya berbeda. Sistem Pemilihan Kepala Daerah langsung dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1957 benar-benar merupakan introduksi dalam pentas politik karena secara empirik belum dapat dilaksanakan.

Selain Undang-undang, terdapat juga suatu penetapan yang dibuat oleh Presiden pertama Republik Indonesia, yakni Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan Kepala Daerah. Dalam peraturan ini Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau Menteri Dalam Negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat dilihat bahwa dalam peraturan ini, peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Peraturan ini hanya sebatas mengajukan nama calon Kepala Daerah selanjutnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang mengembalikan kedudukan UUD NRI Tahun 1945 juga turut mengubah kembali bentuk Negara Indonesia dari bentuk Negara Serikat ke bentuk Negara Kesatuan seperti semula. Hal ini berdampak pada keluarnya Undang-undang nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemerintahan Orde Baru menerbitkan Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok - pokok pemerintahan di daerah. dengan berlandaskan pada UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, kekuasaan atau kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol oleh rezim Soeharto ketika itu, termasuk terhadap pemilihan kepala daerah. kepala daerah diangkat oleh presiden dari calon yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut diangkat oleh presiden dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan demikian berarti kepala daerah bukanlah hasil pemilihan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena jumlah dukungan suara dalam pencalonan atau urutan pencalonan tidak menghalangi presiden untuk mengangkat siapa saja diantara para calon itu. Aturan tersebut terkait dengan kepentingan Pemerintah Pusat untuk mendapatkan Gubernur atau Bupati yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat.

b. Pemilihan Kepala Daerah pada Masa Desentralistik (Reformasi-Sekarang)

Masa desentralistik dimulai pada masa reformasi sampai saat ini, dimana pada masa inilah lahir semangat Pemilihan Kepala Daerah yang lebih demokratis tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat seperti pada masa sebelumnya. Sebelum masuk pada era reformasi, pada mulanya Negara Indonesia berada pada era Orde

Baru yang dimana kekuasaan pemerintah pusat sangat mendominasi atau bersifat sentralistik. Hal ini banyak mendapatkan protes dari berbagai kalangan di daerah seperti Aceh dan Papua yang menuntut merdeka dan ingin berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, ini karena Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik menimbulkan kesenjangan karena hak-hak Daerah yang tidak berimbang dengan kewenangan Pemerintah Pusat. Hal tersebut menjadi salah satu faktor yang berbuntut pada tuntutan reformasi pada tahun 1998 masa orde baru dibawah kepemimpinan Soeharto dilengserkan dan berakhir setelah berkuasa selama kurang lebih 33 tahun, kemudian masuklah Negara Indonesia ke Masa Reformasi dibawah pimpinan B.J. Habibie. Pada awal masa reformasi ini keinginan Provinsi seperti Aceh dan Papua untuk berpisah dengan Negara Republik Indonesia semakin kuat bahkan ada berbagai daerah yang ingin melakukan pemekaran provinsi atau kabupaten dalam upaya membangun daerah mereka kearah yang lebih baik. Hal ini kemudian menjadi dorongan dan latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah lainnya, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diluar Pemerintah Daerah yang berfungsi sebagai Badan Legislatif Pemerintah Daerah untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Demikian juga dalam hal pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang pada masa sebelumnya sangat di intervensi oleh Pemerintah Pusat. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 ini mengisyaratkan tentang pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.⁵⁰ berbeda dengan di masa-masa sebelumnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya mengusulkan nama-nama calon kepala daerah dan kemudian kepala daerah tersebut dipilih oleh presiden dari calon-calon tersebut.

Pembahasan Pemilihan Kepala Daerah Pada Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dimulai dari pasal 18 ayat 1 huruf a yang menyinggung kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu “Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota”. Selanjutnya pada pasal 33 tentang persyaratan untuk ditetapkan sebagai Kepala Daerah, Pasal 34 yang diantaranya menentukan tentang pembentukan panitia pemilihan dalam rangka pencalonan dan kedudukan ketua dan wakil ketua panitian Pemilihan Kepala Daerah. Ini dipertegas pada pasal 35 ayat 1 yang berbunyi “panitia pemilihan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 34 ayat 3 bertugas melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan dalam pasal 33, melakukan kegiatan teknis pemilihan calon, dan menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan. Dalam sistem pemilihan kepala daerah, sesuai dengan undang-undang ini, sistem rekrutmen kepala daerah yang terbuka serta demokratis.namun yak juga lepas dari politik uang. Hal ini karena Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 memang disusun dalam tempo singkat dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat luas. Karena itu, tidaklah mengejutkan bila Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tidak sepenuhnya aspiratif sehingga menimbulkan banyak kritik dan tuntutan revisi.

⁵⁰ Pasal 18 ayat 1(a) *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*

Dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebenarnya antara kedua Undang-undang tersebut tidak ada perbedaan prinsipal karena keduanya sama-sama menganut asas desentralisasi. Untuk menggantikan Undang-undang nomor 22 tahun 1999, ditetapkanlah Undang-undang nomor 32 tahun 2004. Undang-undang ini mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, hal ini dibuktikan dari 240 pasal yang ada, sebanyak 63 pasal berbicara tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung. Tepatnya mulai pasal 56 hingga pasal 119, secara khusus berbicara tentang Pemilihan Kepala Daerah langsung. Lahirnya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tidak serta merta langsung menciptakan Pemilihan Kepala Daerah langsung, namun harus melalui proses, yaitu dilakukannya judicial review atas Undang-undang tersebut, kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU) Nomor 3 Tahun 2005, yang pada akhirnya juga berimplikasi pada perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pedoman pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah langsung menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005. Dengan demikian, Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung dimana calon kontesannya adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15 persen kursi DPRD atau dari akumulasi perolehan suara sah pada pemilihan legislatif sebelumnya. Pemilu kepada daerah langsung sesuai dengan Undang-undang ini terlaksana pertama kali pada tanggal 1 juni 2005.

Pemilihan kepala daerah selanjutnya mengalami pergeseran yang pada masa sebelumnya berada dibawah Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Pada tanggal 19 April 2007 terbitlah Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum. Di Undang-undang ini Pemilihan Kepala Daerah dimasukkan pada rezim pemilihan umum dan tidak lagi menjadi bagian dari otonomi daerah, oleh karena itu penyelenggaraanya sudah langsung dibawah koordinasi Komisi Pemilihan Umum secara nasional. Sejak berlakunya undang-undang ini masyarakat mulai mengenal Pemilihan Kepala Daerah dengan sebutan Pemilukada.

Ada perbedaan soal penyelesaian sengketa dalam undang-undang ini yakni penyelesaian sengketa dilakukan di Mahkamah Konstitusi, berbeda dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 yang dalam Rezim Otonomi Daerah penyelesaian sengketa Pemilihan Kepala Daerah dilakukan di Mahkamah Agung. Undang-undang ini sebenarnya hanya membahas kedudukan dan fungsi Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, oleh karena itu undang-undang ini hanyalah bersifat teknis menyangkut kelembagaan, dan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Masih merujuk Pada undang-undang sebelumnya yakni dilakukan secara langsung.

Perjalanan demokrasi selanjutnya melahirkan sistem yang baru, ketidakpuasan atas (kekurangan) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 mengenai otonomi daerah ini melahirkan sebuah konsepsi Undang-undang yang baru demi menciptakan sebuah tatanan yang lebih demokratis lagi. Salah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten lombok yang bernama Lalu Ranggawale mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materil pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004. akhirnya keluarlah Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor

5/PUU-V/2007 yang menganulir Undang-undang nomor 32 tahun 2004 pasal 56, 59 dan 60 tentang persyaratan pencalonan kepala daerah memberikan peluang kepada calon independen untuk maju dalam Pemilihan Kepala Daerah. Revisi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 melahirkan Undang-undang nomor 12 tahun 2008.

Undang-undang nomor 12 tahun 2008 ini tentang memberi perubahan terhadap Undang-undang nomor 32 tahun 2004 mengenai pelaksanaan otonomi daerah. Hal yang paling berbeda dari Undang-undang ini mengenai Pemilihan Kepala Daerah. dimana didalam undang-undang sebelumnya, kepala daerah dipilih langsung dari usulan partai politik atau gabungan partai politik, sedangkan dalam Undang-undang ini, pemilihan kepala daerah secara langsung dapat mencalonkan pasangan calon tanpa didukung oleh partai politik, melainkan calon perseorangan yang dicalonkan melalui dukungan dari masyarakat yang dibuktikan dengan dukungan tertulis dan fotokopi KTP.⁵¹

Pada tahun 2011, terbit undang-undang baru mengenai penyelenggara pemilihan umum yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011. Di dalam undang-undang ini, istilah yang digunakan adalah Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Selanjutnya Tahun 2012, Pemerintahan SBY mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat agar pemilihan bupati dan atau walikota tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rakyat, justru dilakukan oleh wakil-wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota/ Kabupaten.

Kronologi Penetapan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tidak Langsung Rancangan Undang-Undang dimulai pada hari Rabu, 8 Februari 2012 Komisi Hukum Dewan Perwakilan Rakyat sepakat membahas Pemilihan Kepala Daerah. Kemudian pada hari Rabu, 6 Juni 2012 Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi resmi menyerahkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Pemerintah mengusulkan hanya bupati dan wali kota saja dipilih melalui pemilihan langsung. Mekanisme itu dimasukkan dalam Pasal 2 Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Pasal itu menyebutkan gubernur dipilih oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi secara demokratis berdasarkan asas langsung, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya Kamis, 4 februari 2013 Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Djohermansyah Djohan dalam rapat dengan Panitia Kerja Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah menjelaskan beberapa keuntungan Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Waktu itu lima fraksi Dewan Perwakilan Rakyat menolak usul Pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu PDI Perjuangan, PKS, PAN, Partai Gerindra, dan Partai Hanura. Hanya Fraksi Partai Demokrat dan Fraksi PPP yang jelas-jelas setuju dengan usul pemerintah. Sikap fraksi lainnya masih belum jelas. Selanjutnya pada hari Kamis, 25 September 2014 Pukul 14.00 WIB Sidang paripurna yang membahas Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dibuka. Sebanyak 496 dari 560 legislator hadir dalam paripurna. Dua opsi pemilihan mengemuka yakni pemilihan secara langsung dan tak langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pukul 15.07 WIB

⁵¹ Pasal 59 ayat 1 b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tagun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*

Demokrat resmi mengajukan opsi baru yakni pemilihan langsung dengan 10 kriteria. Di antaranya uji publik bagi bakal calon Kepala Daerah yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun dua kubu lainnya menolak usulan tersebut. Pukul 18.00 WIB Sidang paripurna di skors. "Jeda waktu skors sekaligus lobi-lobi antarfraksi," kata Priyo Budi Santoso, pimpinan sidang paripurna. Pukul 17.00 WIB Lobi digelar. Demokrat kukuh mempertahankan opsi yang diajukannya. Kubu koalisi Jokowi-JK akhirnya memilih tunduk pada opsi Demokrat. Sedangkan kubu Prabowo-Hatta menolak. Lobi tak melahirkan mufakat. Pukul 22.40 WIB Lobi usai dan rapat paripurna dibuka. Demokrat kembali menyampaikan opsi yang diajukannya. Partai pendukung Jokowi-JK kompak menyatakan setuju. Jumat, 26 September 2014 Pukul 00.15 WIB Paripurna kembali dibuka. Setelah didesak, Priyo mencabut keputusannya menggelar voting. Di waktu yang hampir sama, Demokrat memilih hengkang dari ruang paripurna Pukul 01.10 WIB Pemungutan suara atau voting digelar, hasil voting yang diperoleh adalah pendukung pemilihan langsung 125 suara sedangkan yang mendukung pemilihan tidak langsung 266 suara dengan demikian hasil dari Sidang Paripurna adalah menghapus pemilihan Langsung.

Keputusan ini pun menjadi kontroversi dan pada akhirnya pada hari Kamis 2 Oktober 2014 Presiden SBY menandatangani dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terkait kontroversi pemilihan Kepala Daerah tidak langsung yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan dimuat dalam Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah. Dua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dikeluarkan Presiden adalah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang sekaligus mencabut UU Nomor 22 Tahun 2014 yang mengatur pemilihan tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Presiden mengatakan, sebagai konsekuensi dan untuk menghilangkan ketidakpastian hukum, diterbitkan pula Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menghapus tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memilih Kepala Daerah sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya pada tanggal 2 februari 2015, presiden jokowi menandatangani Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi undang-undang. Pada tanggal tanggal 18 maret 2015 Undang-undang ini kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015. Undang-undang tersebut hanya memberikan perubahan yang bersifat teknis saja, misalnya perubahan pada tahapan uji public yang dihapus pada undang-undang ini dan sedikit perubahan menyangkut kewenangan dan penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah. Dan selanjutnya pada perubahan kedua di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga demikian.

2. Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila

Bunyi Sila keempat Pancasila yakni "Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan" ialah sila berbicara mengenai

Konsep Demokrasi Indonesia yakni Konsep Demokrasi yang dinamakan Demokrasi Pancasila.⁵²

a. Penjabaran Nilai-Nilai Sila keempat Pancasila dan Penerapannya dalam Pemilihan Kepala Daerah Indonesia

Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila ada empat nilai yaitu:

1. Nilai Kerakyatan

Kerakyatan berasal dari kata rakyat, berarti sekelompok manusia yang mendiami suatu wilayah. kerakyatan merupakan suatu prinsip yang mengakui kedaulatan rakyat, yakni kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat. Artinya rakyat yang berdaulat dan atau berkuasa. Hal ini juga disebut demokrasi artinya rakyat yang memerintah. Sepanjang sejarah Indonesia, Nilai Kerakyatan telah diimplementasikan dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah yang dalam sejarah Pemilihan Kepala Daerah pelaksanaan demokrasi di Indonesia telah dilaksanakan, baik secara langsung maupun tidak langsung atau perwakilan. Sepanjang sejarah setidaknya ada 16 Landasan hukum yang menganulir Pemilihan Kepala Daerah yang terdiri dari Undang-undang, Penetapan Pemerintah, maupun Perppu. dimulai dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 hingga Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berlaku saat ini. Terdapat Sembilan produk hukum yang menghendaki Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung yang terdiri dari dua Perppu dan tujuh undang-undang, selanjutnya terdapat lima produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah dengan cara Pengangkatan oleh Pemerintah Pusat, dan dua produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah melalui Perwakilan.

Dengan adanya Pemilihan Kepala Daerah saja itu telah menandakan bahwa negara Indonesia menganulir demokrasi. Ditambah lagi dengan dasar yuridis dalam pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal ini mengejawantahkan paham kerakyatan yang terdapat dalam Pancasila, oleh sebab itu Indonesia seringkali disebut sebagai Negara Demokrasi.

2. Nilai Hikmat Kebijaksanaan

Hikmat kebijaksanaan berarti suatu sikap yang dilandasi dengan penggunaan pikiran sehat dengan selalu mempertimbangkan semangat kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa. Kepentingan rakyat akan dijamin dengan sadar, jujur, dan bertanggungjawab serta didorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani yang murni. Dengan uraian diatas, maka hasil dari suatu perbuatan kebijaksanaan akan baik dan benar karena dihadapi dengan mempergunakan seluruh daya pikir manusia secara maksimal. Implementasi nilai hikmat kebijaksanaan dalam Pemilihan Kepala Daerah ialah dapat dilihat dari berbagai peraturan teknis yang mengatur tentang Para calon Kepala Daerah, baik itu menyangkut persyaratan untuk menjadi Kepala Daerah, uji public, maupun hal-hal teknis lainnya. hal tersebut tentunya untuk mendapati calon pemimpin yang terpilih juga karena diseleksi oleh pikiran-pikiran yang dilandasi oleh nilai hikmat kebijaksanaan yang terseleksi dalam berbagai tahapan dan aturan-aturan dalam menjalankan tugasnya. Namun hal tersebut juga

⁵² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 38

belum menjadi hal yang konkrit dalam mengoptimalkan penerapan nilai hikmat kebijaksanaan, hal ini karena hampir sebagian para Kepala Daerah yang dihasilkan dari Pemilihan Kepala Daerah Langsung yang tersandung kasus hukum, baik itu kasus korupsi, narkoba, dan lain sebagainya. Ini dapat menjadi indikator bahwa demokrasi langsung yang berlaku hingga saat ini belum mampu mengimplementasikan nilai hikmat kebijaksanaan dalam sila keempat.

3. Nilai Permusyawaratan

Permusyawaratan merupakan suatu cara yang khas Indonesia untuk merumuskan dan atau memutuskan sesuatu hal berdasarkan kehendak rakyat sehingga tercapai keputusan berdasarkan mufakat. Implementasi dari kebenaran ini, memerlukan semangat yang mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan dengan kepentingan daerah, golongan, dan pribadi. Hal ini memerlukan pula itikad yang baik dan ikhlas, dilandasi oleh pikiran yang sehat serta ditopang oleh kesadaran bahwa kepentingan bangsa dan negara berada di atas kepentingan yang lain. Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah Nilai Permusyawaratan juga dianut baik dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung maupun Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung. Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung permusyawaratan dilakukan misalnya di Papua yang menggunakan Sistem Noken yang sebelumnya dimusyawarahkan antara para pemilih dengan kepala suku dan keputusan diambil oleh kepala suku sebagai interpretasi persepsi para pemilih yang merupakan warganya. Juga dalam penyelesaian sengketa Pemilihan Kepala Daerah Langsung selalu diawali dengan musyawarah. Dan dalam Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung tentunya sebelum mengambil keputusan, para wakil rakyat telah bermusyawarah terlebih dahulu.

4. Nilai Perwakilan

Perwakilan ialah suatu tata cara mengusahakan ikut sertanya rakyat mengambil bagian dalam urusan bernegara yang keikutsertaannya dalam bentuk Badan-Badan Perwakilan, baik dipusat seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keanggotaan Badan-Badan Perwakilan itu ditentukan melalui suatu pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, Nilai Perwakilan dalam Pemilihan Kepala Daerah hanya bisa diimplementasikan jika Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara Tidak Langsung, hal ini karena nilai Perwakilan merupakan karakter dari Demokrasi Pancasila. Dan Indonesia juga pernah melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung melalui Lembaga Perwakilan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 hanya saja saat ini yang berlaku adalah Pemilihan Kepala Daerah Langsung. Meskipun pada tanggal 30 September 2014 pada Pemerintahan SBY sempat lahir Undang-undang 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur dan Walikota yang menghendaki terlaksananya Pemilihan Tidak Langsung, namun belum sempat undang-undang ini dilaksanakan, Presiden SBY kemudian mengeluarkan Peppu Nomor 1 Tahun 2014 yang mengganti Undang-undang tersebut sehingga mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah Langsung. Hal ini terjadi karena tak luput dari kepentingan politik dan desakan berbagai media yang kontras sehingga pada mulanya ini adalah keinginan Pemerintahan SBY semenjak tahun 2012 namun

terhambat karena pertentangan kubu Koalisi Jokowi-JK yang sedang menunggu masa peralihan atau transisi pemerintahan karena Jokowi-Jk sudah terpilih sebagai pemenang Pemilihan Presiden pada waktu itu, terdapat Koalisi menjadi Opposisi yakni Koalisi Merah Putih yang mendukung Pemilihan Tidak langsung, dan juga Posisi Partai Democrat yang menyatakan diri sebagai partai penyeimbang, namun disaat pembahasan Rancangan Undang-Undang, partai Demokrat memilih keluar dari ruang sidang, seakan menolak hasil dari pembahasan Undang-Undang tersebut, dua hari kemudian tanggal 2 oktober 2014 Presiden SBY kemudian mengeluarkan Perppu untuk mengganti Undang-undang tersebut. Hal ini menjadi kurang tepat karena Perppu yang merupakan hak prerogatif Presiden hanya digunakan Presiden SBY untuk memenuhi hasrat politiknya.

b. Makna Sila Keempat

Membahas mengenai Sila Keempat Pancasila, kita tak hanya harus melihat empat nilai tersebut untuk diimplementasikan satu persatu, akan tetapi nilai-nilai tersebut haruslah dimaknai secara keseluruhan sebagai satu kesatuan yakni Sila Keempat yang pemaknaannya harus bersandar pada setiap kata yang menjadi nilai yang ada pada kalimat sila tersebut untuk mendapatkan makna Sila Keempat Pancasila yang sesungguhnya.

Sila keempat pancasila “Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” mengandung arti bahwa Rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab, baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada Rakyat yang diwakilinya.⁵³

Artinya pelaksanaan kerakyatan atau demokrasi haruslah dilaksanakan secara dipimpin berdasarkan akal-akal yang sehat serta penuh rasa tanggung jawab melalui cara musyawarah yang dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat melalui lembaga perwakilan. Artinya Demokrasi Pancasila ialah Demokrasi Perwakilan bukan Demokrasi Langsung.

3. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah yang Berdasarkan Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila

Pancasila merupakan ideologi bangsa dan negara kita yang merupakan wujud dari paham Negara Integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo pada pembahasan pembentukan negara. Negara yang berpaham Integralistik merupakan Negara yang menjunjung tinggi persatuan tanpa diskriminasi, adanya kepercayaan penuh dari rakyat terhadap pemerintah dalam bernegara.⁵⁴ Paham Integralistik dimufakatkan oleh para pendiri bangsa karena paham integralistik ialah paham yang cocok dan sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia yang memiliki semangat gotong royong dalam hal ini ialah rakyat Indonesia ialah orang-orang yang memiliki kepedulian antar sesama, saling merangkul dan bahu-membahu dalam semangat kekeluargaan dengan cita rasa kemanusiaan yang tinggi, yang merupakan karakteristik Persatuan. Tipe

⁵³ Ibid, Hlm. 41

⁵⁴ Jimly Asshidiqie dkk, 2015. “*SOEPOMO*” *Pergulatan Tafsir Negara Integralistik*, Penerbit Thafa Media, Jogjakarta. Hlm. 214-215

masyarakat Indonesia yang suka bekerjasama dan bukan seperti masyarakat barat yang memiliki karakter individualistik. Karakteristik inilah yang kemudian coba disesuaikan oleh Soepomo dengan paham-paham bernegara yang berkembang dan dikenal pada saat itu yakni paham negara kelas (Komunis), paham Negara individualistic (Liberal), dan paham Negara Persatuan (integralistik).

Paham intergralistik dalam perjabarannya mengemukakan bahwa negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat sepenuhnya sebagai persatuan. Negara tidak berpihak pada golongan yang kuat, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan.⁵⁵ Hal ini berbeda dengan Ideologi Liberal dan Ideologi Komunis. Ideologi Komunis membangun negara berdasarkan kelas(golongan) yakni kelas yang kuat menindas kelas yang lemah, juga ideologi liberal yang bersifat individualistik yang tentu tidak sesuai dengan karakter bangsa yang berakar dari semangat gotong royong.⁵⁶ Pemilihan Kepala Daerah berevolusi dan menyesuaikan dengan perkembangan bentuk hubungan pemerintahan yang bergeser dari bentuk yang pada mulanya bersifat sentralistik (Terpusat) menuju bentuk yang bersifat desentralistik (Terbagi).

Semangat Desentralisasi yang telah berkembang sampai saat ini harus tetap dijaga karena merupakan buah dari semangat Reformasi. Desentralisasi yang melahirkan dua model Sistem Pemilihan Kepala Daerah yakni Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung yang telah terpisah dari intervensi pusat, hal ini merupakan suatu bentuk kemajuan dalam berdemokrasi. Namun permasalahan juga tak luput dari pelaksanaan dua model Pemilihan Kepala Daerah tersebut. Kedua model Sistem Pemilihan Kepala Daerah tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan yang harus dipertimbangkan secara kompherensif untuk dipertimbangkan model yang cocok untuk Negara Indonesia. Ditinjau dari Kelemahan dan kelebihannya, Sistem Pemilihan Kepala Daerah Langsung lebih banyak mudharatnya dibandingkan dengan Sistem Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung. Namun tetap saja Pemilihan Kepala Daerah Langsung terasa Lebih Demokratis jika ditinjau dari tata cara Pelaksanaannya.namun tetap saja kita wajib merujuk pada sejarah ideologi bangsa dan negara dalam hal ini ialah Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Sebagai mana bapak Proklamator pernah berkata bahwa bangsa yang besar merupakan bengsa yang tidak melupakan sejarahnya.

Pancasila merupakan ideologi bangsa dan negara kita yang dirumuskan oleh para pendiri bangsa sesuai dengan kebiasaan dan karakteristik bangsa indonesia. Kedudukan Pancasila dalam Sistem Hukum Tata Negara Indonesia meskipun tidak dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang undangan akan tetapi kedudukan Pancasila dipertegas dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang dengan tegas menyebut kan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber

⁵⁵ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, Opcit. Hlm. 45. *Paham Integralistik digagas oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel dkk.*

⁵⁶ Ibid. Hlm.44-50.

hukum negara”, yaitu penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Nilai-Nilai yang terkandung dalam Pancasila dalam hal ini untuk Sistem Pemilihan Kepala Daerah kita wajib merujuk pada Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila. Bunyi Sila keempat Pancasila yakni “Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” adalah sila berbicara mengenai Konsep Demokrasi Indonesia yakni Konsep Demokrasi yang dinamakan Demokrasi Pancasila.⁵⁷

Nilai-nilai Sila Keempat Pancasila ada empat nilai yaitu Nilai Kerakyatan, Nilai Hikmat Kebijaksanaan, Nilai Permusyawaratan dan Nilai Perwakilan.⁵⁸ Nilai sila keempat pancasila “Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan” mengandung arti bahwa Rakyat dalam menjalankan kekuasaannya, dilakukan melalui perwakilan, jadi tidak langsung. Keputusan-keputusan yang diambil oleh wakil-wakil itu dilakukan melalui musyawarah yang dipimpin oleh akal sehat serta penuh rasa tanggung jawab, baik kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun kepada Rakyat yang diwakilinya.⁵⁹

Berdasarkan uraian diatas maka dapat digarisbawahi bahwa Pancasila menganut Konsep Demokrasi yang berciri Demokrasi Tidak Langsung atau Perwakilan Dan bukan Demokrasi Langsung. Hal ini karena Demokrasi Langsung bersifat Individualistik yang merupakan ciri Liberalisme.⁶⁰ Berdasarkan hal itu jika kita mengakui Pancasila sebagai Dasar dalam Bernegara dan ingin mengembalikan kedaulatan hukumnya yakni Pancasila sebagai Sumber dari segala Sumber hukum, tentunya Sistem Pemilihan Kepala Daerah Tidak langsunglah yang harus diterapkan di Indonesia, karena merupakan satu-satunya Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang berasaskan Pancasila, walaupun konsekuensinya harus melakukan revisi berbagai Peraturan Perundang-undangan maupun mengamandemen Undang-Undang Dasar lagi. Apalagi dengan pertimbangan adanya putusan Mahkamah Konstitusi MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah merupakan Rezim Pemda karena berasal dari pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah, bukan Rezim Pemilu oleh sebab itu Pemilihan Kepala Daerah tidak harus tunduk pada asas Pemilu karena berasal dari pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemilihan Umum.

Berikut ini merupakan tabel yang menggambarkan pelaksanaan Pemilihan dan atau Pengangkatan Kepala Daerah menurut Peraturan Perundang-Undangan yang pernah berlaku di Indonesia.

⁵⁷ Ibid. Hlm. 38

⁵⁸ Ibid, Hlm. 40-41. Buku yang ditulis oleh C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil ini menjelaskan tentang nilai-nilai pancasila diantaranya nilai-nilai sila keempat pancasila yang terdiri dari empat nilai yakni nilai kerakyatan, nilai hikmat kebijaksanaan, nilai permusyawaratan dan nilai perwakilan.

⁵⁹ Ibid, Hlm. 41

⁶⁰ Ibid, Hlm. 49

Peraturan Perundang-Undangan	Pemilihan Langsung/Perwakilan/Pengangkatan.
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah	Pengangkatan
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Di Daerah	Pengangkatan
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan Daerah	Pemilihan Langsung
Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Mekanisme Dan Prosedur Pengangkatan Kepala Daerah	Pengangkatan
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah	Pengangkatan
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah	Pengangkatan
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah	Perwakilan
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah	Pemilihan Langsung
Perppu Nomor 3 Tahun 2005	Pemilihan Langsung
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum	Pemilihan Langsung
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Ini Tentang Memberi Perubahan Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004	Pemilihan Langsung
Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011	Pemilihan Langsung
Uu Nomor 22 Tahun 2014	Perwakilan
Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota	Pemilihan Langsung
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota	Pemilihan Langsung
Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Perppu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota	Pemilihan Langsung

Berdasarkan data yang dihimpun penulis diatas, Pemilihan Kepala Daerah Langsung Mendominasi berbagai produk hukum baik itu undang-undang maupun Perppu, dapat dilihat terdapat Sembilan produk hukum yang menghendaki Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung yang terdiri dari dua Perppu dan tujuh undang-undang, selanjutnya terdapat lima produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah dengan cara Pengangkatan oleh Pemerintah Pusat , sedangkan hanya ada dua produk hukum saja yang menghendaki Pemilihan

Kepala Daerah yang berdasarkan Pancasila dalam hal ini ialah Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung atau Perwakilan, Dua undang-undang tersebut ialah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang pernah dilaksanakan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah

Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah tak luput dari berbagai hal yang mempengaruhi, dan berikut ini merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah :

1. Faktor Hukum

Indonesia sebagai Negara Hukum (Rechtsstaat) artinya segala sesuatu tindakan negara, dapat dilaksanakan apabila memiliki dasar hukum. Hal tersebut tentunya juga berlaku dalam mengimplementasikan Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan Nilai-Nilai Pancasila dalam hal ini ialah Pemilihan Kepala Daerah melalui Lembaga Perwakilan. Karena itu ketiadaan Landasan hukum dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut.

Faktor hukum ini dapat dilihat dari berbagai produk hukum yang dihasilkan sepanjang sejarah perjalanan Bangsa Indonesia yang dimulai dari masa sentralistik semenjak masa Pemerintahan Orde Lama semenjak Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 hingga Orde Baru sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dan semenjak masa Pemerintahan Desentralistik pada era Reformasi Pemerintahan yang berlaku Undang-undang 22 Tahun 1999, hingga lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 yang berlaku saat ini. Terdapat Sembilan produk hukum yang menghendaki Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung yang terdiri dari dua Perppu dan tujuh undang-undang, selanjutnya terdapat lima produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah dengan cara Pengangkatan oleh Pemerintah Pusat, dan dua produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah melalui Perwakilan.

Setidaknya kita bisa melihat bahwa hanya dua Produk Hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung, yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014. Diantara dua undang-undang tersebut hanya Undang-undang 22 Tahun 1999 yang sempat diimplementasikan, sedangkan Undang-undang 22 Tahun 2014 tak sempat direalisasi karena Presiden mengeluarkan Perppu untuk menggantikannya dua hari kemudian setelah diundangkan.

2. Faktor Politik

Politik menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah. Perbedaan kepentingan politik membuat setiap rezim menghasilkan aturan-aturan yang disesuaikan dengan kepentingannya.

Rezim SBY pada periode kedua telah mencoba mengembalikan Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Aturan yang disahkan tanggal 30 september 2014 yang mengamanatkan Pemilihan Kepala Daerah secara tidak

langsung melalui Lembaga Perwakilan ini kemudian dicabut oleh SBY dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 pada tanggal yang sama ketika diundangkan yakni tanggal 2 oktober 2014. Pencabutan ini karena banyaknya desakan berbagai pihak yang berkepentingan, diantaranya desakan media sekuler dan Kepentingan Koalisi Pendukung Pemerintah yakni Koalisi Indonesia Hebat. Hal tersebut pada intinya karena pertarungan politik pasca Pemilihan Presiden 2019, Partai partai politik terbagi menjadi dua kubu, yakni Koalisi Merah Putih yang berada di jalur Opposisi dan Koalisi Merah Putih yang mendukung Pemerintahan Jokowi-JK yang akan berkuasa tinggal menunggu pelantikan. Partai-partai Opposisi yang berada di Koalisi Merah Putih memiliki jumlah kursi yang kuat dan akan menang jika Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan melalui Perwakilan. Hal ini karena hawa politik Pemilihan Presiden era itu terbawa sampai kedaerah. Sedangkan Partai-partai koalisi di pemerintahan saat itu yang tidak memiliki jumlah kursi yang kuat untuk memenangkan Pemilihan Kepala Daerah jika dilaksanakan melalui Perwakilan.

3. Faktor Model Penyelenggaraan Pemerintahan

Sejarah panjang Negara Indonesia yang dimulai semenjak masa kemerdekaan telah menghasilkan dua Model Penyelenggaraan Pemerintahan yakni Penyelenggaraan Pemerintahan yang berbentuk Sentralistik (Terpusat) dan (Desentralistik). Pemerintahan yang sentralistik dimulai semenjak masa orde lama ke masa orde baru tidak menghasilkan Pemilihan Kepala Daerah yang mencerminkan Sila Keempat Pancasila karena Penyelenggaraan Pemerintahan pada masa tersebut bersifat terpusat, sehingga membatasi kewenangan Daerah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Pancasila.

Masa Penyelenggaraan Pemerintahan Desentralistik yang dimulai semenjak era Reformasi Pemerintahan yakni tahun 1999 sampai saat ini melahirkan Pemilihan Kepala Daerah yang lebih Demokratis yang dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini karena Model Penyelenggaraan Pemerintahan Desentralistik telah membagi kewenangan dari Pusat ke Daerah, salah satunya ialah kewenangan menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah yang bebas tanpa adanya intervensi Pemerintah Pusat seperti pada masa Sentralistik.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berikut ini adalah kesimpulan Penulis dalam penelitian ini sesuai dengan Rumusan Masalah yang diangkat adalah sebagai berikut:

1. Penulis mendapati bahwa Implementasi Nilai-Nilai Sila Keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah belum terlaksana secara optimal. Pancasila menganut Konsep Demokrasi yang berciri Demokrasi Tidak Langsung atau Perwakilan dalam hal ini dikenal di Indonesia ialah Demokrasi Pancasila Dan bukan Demokrasi Langsung. Hal ini karena Demokrasi Langsung bersifat Individualistik yang merupakan ciri Liberalisme di praktekkan hingga saat ini.
2. Ada beberapa Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Sila keempat Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah:

a. Faktor Hukum

Indonesia sebagai Negara Hukum (Rechtsstaat) artinya segala sesuatu tindakan negara, dapat dilaksanakan apabila memiliki dasar hukum. Karena itu ketiadaan Landasan hukum dalam berbagai peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Faktor hukum ini dapat dilihat dari berbagai produk hukum yang dihasilkan sepanjang sejarah perjalanan Bangsa Indonesia terdapat Sembilan produk hukum yang menghendaki Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung, selanjutnya terdapat lima produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah dengan cara Pengangkatan oleh Pemerintah Pusat, dan dua produk hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah melalui Perwakilan. Setidaknya kita bisa melihat bahwa hanya dua Produk Hukum yang menghendaki Pemilihan Kepala Daerah Tidak Langsung, yakni Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014. Diantara dua undang-undang tersebut hanya Undang-undang 22 Tahun 1999 yang sempat diimplementasikan, sedangkan Undang-undang 22 Tahun 2014 tak sempat direalisasi karena Presiden mengeluarkan Perppu untuk menggantikannya dua hari kemudian setelah diundangkan.

b. Faktor Politik

Politik menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Pemilihan Kepala Daerah. Perbedaan kepentingan politik membuat setiap rezim menghasilkan aturan-aturan yang disesuaikan dengan kepentingannya.

c. Faktor Model Penyelenggaraan Pemerintahan

Terdapat dua Model Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Negara Kesatuan yakni Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersifat Sentralistik (Terpusat) dan Desentralistik (Terbagi). Pemerintahan yang sentralistik dimulai semenjak masa orde lama ke masa orde baru tidak menghasilkan Pemilihan Kepala Daerah yang mencerminkan Sila Keempat Pancasila karena Penyelenggaraan Pemerintahan pada masa tersebut bersifat terpusat, sehingga membatasi kewenangan Daerah untuk melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah yang sesuai dengan amanat Pancasila, yakni Pemilihan Kepala Daerah melalui Lembaga Perwakilan di daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Saran

Negara Indonesia merupakan Negara Integralistik yakni Negara yang menganut Paham Persatuan atau Integralistik, yang tentunya berbeda dengan Negara Berpaham Liberal maupun Komunis. Demokrasi Pancasila merupakan satu-satunya Konsep Demokrasi yang sah yang berlaku dalam negara Indonesia, kedaulatannya tidak dapat disandingkan ataupun digantikan dengan Demokrasi Langsung yang lahir dari Paham Individual atau Liberal. karena itu maka pemberlakuannya pun bukan hanya menyangkut Sistem Pemilihan Kepala Daerah semata, akan tetapi dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam aspek hukum, Negara dalam hal ini Pemerintah harus memfasilitasi untuk dilaksanakannya Reformasi jilid dua dengan cara mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 untuk memperbaiki kembali kerusakan

sistem hukum yang diakibatkan karena amandemen-amandemen sebelumnya yang telah meliberalisasi sistem hukum Indonesia. Sudah saatnya kita melepaskan dalih yang dipakai selama ini ialah pemberlakuan sistem hukum bekas penjajah untuk menutupi kekosongan hukum selama belum ada yang baru. Hal ini untuk mengembalikan kedudukan Demokrasi Pancasila Sebagai solusi terbaik untuk membangun kembali Negara Indonesia yang menurut Franz Magnis Suseno ialah ibarat kapal tanpa nahkoda. Karena itu Pemerintah harus dengan upaya penuh untuk melaksanakannya, hal ini semata-mata untuk mengembalikan Kedaulatan Hukum Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum sebagaimana ideology bangsa dan negara dan untuk menyelamatkan Negara kita yang sudah terlanjur masuk pada Sistem Liberal. Sebagaimana bapak Proklamator Bung Karno pernah mengatakan bahwa bangsa yang besar ialah bangsa yang tidak melupakan sejarah, artinya kita bukan hanya mengingat sejarah kita, akan tetapi terus menjaga dan mempraktekkan hal-hal yang baik yang telah dihasilkan dari perjuangan para founding father kita dalam hal ini ialah pancasila dan juga paham persatuan atau integralistik.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Bahan Hukum Sekunder

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI , Jakarta.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Empat Pilar Berbangsa Dan Bernegara*. Rineka Cipta, Jakarta.

Jimly Asshidiqqie dkk, 2015. “*SOEPOMO*”*Pergulatan Tafsir Negara Integralistik*, Penerbit Thafa Media, Jogjakarta.

Sophian Yahya Selajar, 2010, *Jurnal Konstitusi, Money Politic dan Perilaku Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Yahya Yunus, 2010, *Analisis Perbandingan Kewenangan dan Pengawasan dalam Konsep Otonomi Daerah*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

H.M. Yamin Waisale, 2011, *Dilema Demokrasi Meretas Kegelisahan Publik*. Waisale Intitute, Jakarta.

Bambang Sunggono, 2005. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Abdulkadir Muhammad, 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Notonagoro, *Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)* dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan keempat, Pantjuran Tudjuh, Jakarta: tanpa tahun.

Rozali Abdullah, 2010. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Wahda Z. Imam, 2011. *Problematika Otonomi Daerah*, Semarak Tata Warna, Jakarta.

Syaiful Bahri Ruray, 2002. *North Moluccas Regency*. Budi Gianputra, Jakarta.

Permata Press, 2015. *Undang-Undang PILKADA*, Permata Press, Jakarta.

Sumber Bahan Hukum Primer

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

TAP MPR no.XVIII/MPR/1998

TAP MPR no.II/MPR/1978

TAP MPR no.I/MPR/2003

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014

Perppu Nomor 1 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Sumber Bahan Hukum Tersier

Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://kbbi.web.id>

www.google.co.id

www.blogger.com

www.wikipedia.com

viva.co.id

duniapelajar.com