

3-23-2021

PERSYARATAN PENCALONAN KEPALA DAERAH DALAM UU NOMOR 10 TAHUN 2016 DAN KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN FUNGSI KADERISASI OLEH PARTAI POLITIK

Dessy Marliani Listianingsih
dessymlistianingsih@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Listianingsih, Dessy Marliani (2021) "PERSYARATAN PENCALONAN KEPALA DAERAH DALAM UU NOMOR 10 TAHUN 2016 DAN KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN FUNGSI KADERISASI OLEH PARTAI POLITIK," *Dharmasisya*: Vol. 1 , Article 26.
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss1/26>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Dharmasisya by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PERSYARATAN PENCALONAN KEPALA DAERAH DALAM UU NOMOR 10 TAHUN 2016 DAN KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN FUNGSI KADERISASI OLEH PARTAI POLITIK

Cover Page Footnote

Syamsuddin Haris, "Potret Pilkada Serentak 2018", diakses dari <http://rumahpemilu.org/potret-pilkada-serentak-2018/>, pada 22 November 2019, pkl. 17.01 WIB. Sumber: data KPU dan riset tirta.id. Ibid.

Aminuddin, "Mencari Kader Parpol dalam Pilkada", diakses dari <https://news.detik.com/kolom/d-3815789/mencari-kader-parpol-dalam-pilkada>, pada 22 November 2019, pkl. 17.01 WIB. Sayfa Aulia Achidsti, "Kader Non-Partai Tanda Parpol Minder", diakses dari <https://tirta.id/kader-non-partai-tanda-parpol-minder-cGTb>, pada 24 November 2019, pkl. 06.56 WIB. Ibid.

Renny Sri Ayu, et al, "Saat Calon Pilkada Hanya Satu", *Harian Kompas Edisi Selasa*, 26 Juni 2018. Syamsuddin Haris, et al, *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedepujian Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi Bekerja sama dengan Pusat penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI), 2016), hal. 52. Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hal. 66. Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hal. 29 - 45. Sidney Hook, dalam Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum" *Jurnal Hukum*, Vol. 16 No. 3, Juli, 2009, hal. 381. Lihat juga, Nakamura dan Samallowood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin's Press, 1980), hal. 67. Hans Kelsen, dalam HM Thalhah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *ibid.*, hlm. 415. Lihat juga, Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cet. 1, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), hal. 404. Afan Gaffar, dalam Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *ibid.*, hlm. 382. Lihat juga, Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 15. Samuel Huntington, dalam Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politica*, Vol. 2 No. 2, November, 2011, hal. 200. Lihat juga, Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yel University Press, 1968). Scott Mainwarring, dalam *ibid.*, hlm. 201. Lihat juga, Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed), *The Global Divergence of Democracies* (Maryland: The John Hopkins University, 2001), hal. 186. Penjelasan Deputi Kajian Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, Andrian Habibi, dalam Nani Mashita, "Pilkada 2018 Bukti Partai Politik Gagal Menokohkan Kader Sendiri" diakses dari <https://www.lensaindonesia.com/2018/01/09/pilkada-2018-bukti-partai-politik-gagal-menokohkan-kader-sendiri.html>, pada 19 September 2019, pkl. 14.52 Wib. Ibid. Istilah jenjang kader disesuaikan dengan masing-masing istilah yang digunakan oleh partai politik. Ramlan Surbakti, dikutip dari "Parpol dan Korupsi di Daerah", *harian Kompas*, Senin 26 Maret 2018, rubric opini, hal. 6. Ibid. Fiqy Dhea Lentera, "Pendidikan Politik, Pentingnya Pendidikan Politik dalam Masyarakat", diakses dari <https://www.kompasiana.com/fiqydhealentera/57bd42b2ae7e612e142aa3e1/pendidikan-politik-pentingnya- pendidikan-politik-dalam-masyarakat?page=all>, pada 3 Oktober 2019, Pkl. 14.18 Wib. Syamsuddin Haris, Ikrar Nusa Bhakti, et al, *Panduan Rekrutmen dan ...*, op.cit., hal. 32. Ibid., hal. 33. Irvin S.T. Sihombing, "Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki", dalam Topo Santoso, Didik Supriyanto, et al, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi #11: Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik*, op.cit., hal. 35. Ibid. Ibid., hal. 36. Syamsuddin Haris, Ikrar Nusa Bhakti, et al, *Panduan Rekrutmen dan ...*, op.cit., hal. 50.

PERSYARATAN PENCALONAN KEPALA DAERAH DALAM UU NOMOR 10 TAHUN 2016 DAN KAITANNYA DENGAN PELAKSANAAN FUNGSI KADERISASI OLEH PARTAI POLITIK

Dessy Marliani Listianingsih
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
dessymlistianingsih@gmail.com

Abstrak

Untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik harus dimulai dari menciptakan pemimpin daerah yang memiliki kompetensi dan kualitas yang baik, hal demikian tercermin dari pembinaan atau kaderisasi. Dalam hal ini, partai politik memiliki peran penting untuk menjalankan fungsi rekrutmen politiknya, yang di dalamnya terdapat pula kontribusi dalam melakukan kaderisasi, seleksi, dan menawarkan calon pemimpin daerah kepada rakyat melalui pilkada. Calon pemimpin daerah yang ditawarkan kepada rakyat melalui pilkada harusnya merupakan produk dari kaderisasi yang berjenjang dan berkesinambungan. Oleh karenanya, materi muatan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 sebagai payung hukum pemilihan kepala daerah, khususnya pasal yang mengatur mengenai persyaratan calon kepala daerah, juga harus memasukkan ketentuan-ketentuan yang menunjang partai politik untuk melakukan fungsi kaderisasi yang berjenjang dan berkesinambungan terhadap calon kepala daerah yang akan diusung. Untuk itu artikel ini membahas tentang persyaratan pencalonan kepala daerah terkait dengan pelaksanaan fungsi kaderisasi partai politik.

Kata Kunci: Rekrutmen Politik, Kaderisasi, Partai Politik, Pemilihan Umum, Kepala Daerah

Abstract

In order to embody a good local governance must start from creating governors who have good competence and quality, this is reflected in training or caderization. In this case, political parties have an important role to carry out their political recruitment functions, in which there are also contributions in caderization, selecting, and offering prospective governors to the people through the elections. Governors who are offered to the people through the elections should be a product of a gradual and continuous caderization. Therefore, the contents of the Law number 10 of 2016 as a legal platform for the election of regional heads, in particular the article governing the requirements of candidates for governors, must also include the rules which supports political parties to carry out the gradual and continuous caderization function of the governors candidates to be promoted.

Keywords: Political Recruitment, Caderization, Political Parties, Elections, Regional Head

I. PENDAHULUAN

Dalam sistem politik Indonesia, partai politik memegang peran yang sangat sentral. Dengan kata lain, tidak ada jalan menuju kekuasaan tanpa melalui partai politik. Menjadi anggota legislatif, komisioner komisi negara, hakim agung, hakim konstitusi, bahkan presiden sekalipun harus melalui pintu partai politik, tidak terkecuali kekuasaan untuk mengemban jabatan kepala daerah, haruslah bersentuhan dengan partai politik.

Partai politik sangat diperlukan demi berfungsinya demokrasi perwakilan dan pemerintahan yang demokratis. Hal demikian disebabkan partai politik dalam menjalankan fungsi rekrutmen politiknya, memiliki kontribusi dalam melakukan kaderisasi, melakukan seleksi, dan menawarkan calon pemimpin daerah kepada rakyat melalui pilkada. Calon pemimpin daerah yang ditawarkan kepada rakyat melalui pilkada harusnya merupakan produk dari kaderisasi yang berjenjang –dari tingkat dasar, madya, dan paripurna– dan hasil seleksi dari kader partai yang telah mencapai paripurna.

Ironisnya, yang terjadi saat ini justru sebaliknya, sistem demokrasi liberal yang kini berjalan di era reformasi, ditambah keberadaan regulasi yang mengatur tentang partai politik, membuka peluang bagi para elite untuk memperoleh kewenangan luas dalam mengendalikan

partai politik, sehingga kini pada umumnya partai politik di Indonesia telah terbelenggu oleh oligarki kapitalis serta politik dinasti. Maka tidak heran jika sebagian besar partai politik menjadi tertutup dan kemudian menghambat proses kaderisasi yang sehat. Kondisi ini menyiratkan bahwa siapapun bisa menjadi pelaku politik dan pejabat publik asal memenuhi syarat modal ekonomi dan populer.

Sehubungan dengan hal di atas, kenyataan yang ada saat ini, partai politik tidak difungsikan sebagaimana mestinya. Umumnya, sering disaksikan bahwa partai politik justru hanya sekadar dijadikan kendaraan politik yang disewakan. Akibatnya, secara derivatif telah menyuburkan politik uang meluas yang melanda berbagai kalangan, termasuk para pemilik hak suara sehingga ongkos politik pun menjadi sangat mahal. Pola kaderisasi seperti ini, pada akhirnya menyebabkan kandidat kepala daerah yang muncul hanya mereka yang memiliki kantong tebal, tidak tersaring kandidat-kandidat yang sesungguhnya berkualitas, akan tetapi tidak memiliki cukup dana.

Salah satu fenomena yang tertangkap cukup kuat adalah pada saat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak tahun 2018 lalu, di mana sebagian besar partai politik memiliki kecenderungan mengusung figur-figur di luar kader mereka sendiri. Kandidat nonkader ini cukup beragam, mulai dari unsur TNI, Polri, petahana dari partai politik berbeda, birokrat, pengusaha, hingga tokoh agama dan selebritis. Informasi yang berhasil dihimpun dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) mengusung satu purnawirawan jenderal dan tiga Inspektur Jenderal Polisi sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur (di Jawa Barat (Mayjen (Purn) TB Hasanuddin dan Irjen (Pol) Anton Charliyan), Maluku (Irjen (Pol) Murad Ismail), dan Kalimantan Timur (Irjen (Pol) Safaruddin). Sama halnya yang terjadi pada Partai Gerindra yang diketahui juga mencalonkan tiga purnawirawan jenderal TNI untuk calon gubernur dan calon wakil gubernur di Jawa Barat (Mayjen (Purn) Sudrajat), Sumatera Utara (Letnan Jenderal Edy Rahmayadi), dan Sulawesi Selatan (Mayjen (Purn) Tanri Bali Lamo).¹

Hal serupa terjadi di pemilihan gubernur di Sumatera Utara, di mana Partai NasDem justru memutuskan mengusung kandidat dari partai lain, padahal petahana, yakni Tengku Erry Nuradi yang telah berpengalaman memimpin Sumatera Utara sebagai Wakil Gubernur, dan bukan hanya sebagai kader murni partai NasDem, melainkan juga menjabat sebagai Ketua Dewan Pimpinan Wilayah Partai NasDem setempat, justru tidak didukung lagi untuk maju dalam pemilihan gubernur pada tahun 2018.² Di daerah lainnya yang dinilai strategis, kandidat kepala daerah nonkader partai politik semakin menjadi andalan. Di Jawa Timur misalnya, koalisi partai mengusung pasangan calon dari unsur tokoh masyarakat, petahana, dan bahkan keluarga elite. Setelah Abdullah Azwar Anas mengumumkan pengunduran dirinya sebagai calon wakil gubernur mendampingi Syaifullah Yusuf, praktis pemilihan gubernur Jawa Timur tidak diwakili oleh figur dari partai politik. Kendati Emil Dardak lahir dari rahim PDIP, ia tidak diusung oleh PDIP, melainkan dari koalisi partai Demokrat, Golkar, dan NasDem.³ Di daerah lain pun mengalami hal serupa, yaitu lahirnya tokoh-tokoh nonparpol, sedangkan tokoh parpol yang pada awalnya diisukan akan maju, pada akhirnya harus tunduk pada kebijakan parpol. Dengan kata lain dapat dikatakan, hajatan demokrasi lokal 2018 ini menjadi pertarungan tokoh nonparpol.

Kondisi yang mirip terjadi di Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara –seperti yang sudah

¹ Syamsuddin Haris, “Potret Pilkada Serentak 2018”, diakses dari <http://rumahpemilu.org/potret-pilkada-serentak-2018/>, pada 22 November 2019, pkl. 17.01 WIB. Sumber: data KPU dan riset tirto.id.

² *Ibid.*

³ Aminuddin, “Mencari Kader Parpol dalam Pilkada”, diakses dari <https://news.detik.com/kepol/d-3815789/mencari-kader-parpol-dalam-pilkada>, pada 22 November 2019, pkl. 17.01 WIB.

disinggung sebelumnya—daftar calon didominasi pengusaha dan militer. Hampir seluruh daerah, provinsi dan kabupaten/kota, kandidat kepala daerah nonkader lebih mewarnai perhelatan politik.

Jauh sebelum diselenggarakannya Pilkada 2018, pada saat era Pilkada DKI Jakarta sudah lebih dahulu menjadi kaca pembesar pendangkalan kandidasi parpol. Dari tiga pasangan yang maju pada saat itu, hanya Djarot Syaiful Hidayat yang murni kader partai politik (PDIP). Sisanya merupakan pengusaha, akademisi, dan purnawirawan militer. Itu pun hanya menjadi calon wakil gubernur. Fenomena pengaderan ternyata menjalar ke internal parpol. Parpol yang ada saat ini dikuasai oleh politisi lawas, menandakan bahwa pengaderan mandeg atau mengalami stagnansi (berjalan di tempat). Sebut saja partai Demokrat, Gerindra, NasDem, dan PDIP yang dikuasai politisi lawas. Ini artinya, regenerasi partai politik sudah mulai mengalami hibernasi.

Fenomena lompat pagar dari satu partai politik ke partai politik lain juga seperti menjadi hal yang lumrah dalam menyambut musim pemilihan kepala daerah. Pada Pilkada DKI Jakarta sebelumnya misalnya, Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok diusung oleh Partai Gerindra sebagai Wakil Gubernur DKI Jakarta mendampingi Joko Widodo sebagai Gubernurnya. Kemudian Ahok menjabat sebagai Gubernur saat Jokowi terpilih menjadi Presiden. Namun saat Pilkada DKI Jakarta terakhir, Ahok justru mencalonkan diri dengan diusung partai lain. Kondisi serupa dialami setelah Partai Gerindra mengusung Ridwan Kamil menjadi Wali Kota Bandung dan akhirnya berhasil memenangkan pilkada tersebut. Namun saat Ridwan Kamil mencalonkan diri menjadi Gubernur Jawa Barat di periode berikutnya, dirinya malah menerima pinangan Partai NasDem yang memiliki visi dan misi berbeda dengan partainya dalam hal pengusungan calon presiden.

Terlepas dari beragamnya latar belakang kandidat yang disebutkan, kalangan TNI/Polri dan pegawai negeri sipil (PNS/ASN) adalah figur paling banyak disorot. Karakter kelembagaan mereka memang paling berpengaruh terhadap modal dan jejaring. Selama masa kerjanya, mereka mengakumulasi modal sosial dan kultural, juga jejaring modal finansialnya. Peningkatan tajam terjadi di Pilkada 2018, di mana tokoh TNI/Polri jumlahnya mencapai 30 persen dari jumlah nama kandidat yang diusung partai politik ke KPUD.⁴ Sisanya, didominasi oleh tokoh masyarakat dan pengusaha, juga bukan kader partai namun dekat dengan partai.

Tidak ada penjelasan yang paling masuk akal di balik realitas politik seperti ini kecuali kegagalan kaderisasi partai politik itu sendiri di satu pihak dan semakin kentalnya pragmatisme politik partai-partai di lain pihak. Kegagalan kaderisasi pada partai politik ini pula yang menjelaskan meningkatnya jumlah pasangan calon tunggal dalam Pilkada 2018. Hingga pendaftaran peserta pilkada ditutup, setidaknya terdapat 13 pasangan calon tunggal peserta Pilkada 2018, meningkat dari 3 pasangan calon tunggal pada pilkada serentak 2015 dan 9 pasangan calon tunggal dalam pilkada serentak 2017.⁵ Setidaknya, sebanyak 11 kabupaten/kota dan total 16 daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Termasuk pemilihan Wali Kota Makassar yang hanya diikuti pasangan calon, Munafri Arifuddin-Rachmatika Dewi.⁶ Fenomena calon kepala daerah tunggal ini sekaligus menyiratkan melemahnya kinerja partai politik dan merupakan bentuk kemerosotan demokrasi. Dalam hal ini, partai politik juga gagal melaksanakan fungsi rekrutmen politik yang diembannya. Perekrutan dan kaderisasi calon tidak berjalan dengan baik.

Dengan demikian, persoalan inefektivitas rekrutmen kepala daerah saat ini harus diatasi

⁴ Sayfa Aulia Achidsti, "Kader Non-Partai Tanda Parpol Minder", diakses dari <https://tirto.id/kader-non-partai-tanda-parpol-minder-cGTb>, pada 24 November 2019, pk. 06.56 WIB.

⁵ *Ibid.*

⁶ Renny Sri Ayu, *et al.*, "Saat Calon Pilkada Hanya Satu", *Harian Kompas* Edisi Selasa, 26 Juni 2018.

dari hulu dan hilir. Hulunya adalah reformasi partai politik, di mana partai politik harus segera memperbaiki mekanisme perekrutan kandidat dan kaderisasi. Oleh karenanya, pembahasan dalam tesis ini akan ditinjau ke dalam dua sisi. *Pertama* adalah pembahasan mengenai regulasi yang mengatur mengenai persyaratan calon kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Uraian persyaratan tersebut hanya bersifat formil normatif tanpa mengakomodir kriteria substantif dari calon kepala daerah. Kriteria substantif di sini adalah sebuah kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang, yang dapat menunjang peran partai politik untuk melakukan fungsi pentingnya, antara lain fungsi perekrutan kader pemimpin, pendidikan politik, komunikasi politik, artikulasi, dan agregasi kepentingan. Termasuk, dalam hal ini partai politik harus membenahi tugasnya dalam mengelola sistem kaderisasi terhadap calon kepala daerah.

Kedua adalah hubungan antara kepala daerah dengan kaderisasi yang dilakukan oleh partai politik. Salah satu fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik tidak lagi menjadi poin utama dalam menghasilkan pemimpin-pemimpin daerah yang benar-benar kompeten. Sikap pragmatis parpol yang tidak ambil pusing soal kaderisasi selagi calon yang diusungnya bisa menang merupakan salah satu borok yang harus dihilangkan. Di sinilah pentingnya pembahasan mengenai pola kaderisasi partai politik yang ideal terhadap bibit-bibit kader yang nantinya akan bersaing dalam bursa pemilihan kepala daerah. Belum berjalannya prosedur rekrutmen internal yang mapan, baik dari sisi konsep maupun

Oleh karenanya, kedua akar permasalahan di atas pada hakikatnya dapat saling memengaruhi. Regulasi yang tidak menunjang akan secara otomatis membuat fungsi kaderisasi mandek/berjalan di tempat. Pola kaderisasi yang seharusnya berjenjang⁷ dan berkesinambungan sendiri tidak dilakukan karena budaya dan pola pikir elite partai politik yang telah bergeser, dan saling berkaitan pula dengan aturan perundang-undangan pilkada yang mengatur soal rekrutmen politik dan kaderisasi sendiri yang tidak bersifat imperatif. Dengan demikian, sudah sepatutnya apabila keduanya berjalan beriringan, baik regulasi maupun pola kaderisasi sama-sama saling mendukung demi terciptanya pemerintahan daerah yang baik dan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. Oleh karenanya, dalam artikel ini penulis memfokuskan pembahasan artikel pada pelaksanaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terhadap penetapan persyaratan calon kepala daerah dari partai politik dan pelaksanaan kaderisasi yang menghasilkan calon pemimpin daerah yang berkompeten dan berkualitas.

Dalam rangka menjawab permasalahan di atas maka penulis menggunakan beberapa teori yaitu Teori Negara Hukum, Teori Demokrasi dan Teori Kepartaian atau Pelembagaan Partai.

1. Teori Negara Hukum

Pemikiran tentang adanya negara yang berdasarkan pada hukum dikemukakan oleh Plato dalam konsep *nomoi*. Plato mengemukakan bahwa di dalam *nomoi* penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Konsep *nomoi* dari Plato kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Aristoteles yang menuliskannya dalam buku yang berjudul *Politica*. Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁸

Indonesia adalah negara hukum. Menurut Imam Soebechi unsur-unsur dari negara hukum

⁷ Syamsuddin Haris, *et al*, *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedepan Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi Bekerja sama dengan Pusat penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI), 2016), hal. 52.

⁸ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hal. 66.

Indonesia adalah sebagai berikut:⁹ *Pertama*, berdasarkan kepada Pancasila sebagai asas kerohanian yang menjadi dasar bagi asas kenegaraan dan politik di Indonesia. *Kedua*, demokratis di mana kedaulatan rakyat merupakan salah satu pilar penting berdirinya negara hukum Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dari UUD 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. *Ketiga*, supremasi hukum di mana hukum adalah pedoman bernegara dan bermasyarakat. Kekuasaan negara dan organ negara diselenggarakan berdasarkan pada hukum dan konstitusi serta menolak *arbitrary power* (kekuasaan yang sewenang-wenang). *Keempat*, pembatasan dan pemencaran kekuasaan negara yang dilakukan oleh Indonesia dengan menggunakan teori *trias politica* dari Montesquieu namun tidak secara mutlak, namun dengan melibatkan fungsi *check and balances* dari cabang kekuasaan negara lainnya untuk menghindari kesewenang-wenangan. *Kelima*, kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri sebagai kontrol terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif. *Terakhir*, perlindungan hak asasi manusia yang digariskan dalam Pasal 28A sampai 28I dari UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai hal absolut yang harus ada pada setiap negara hukum.

2. Teori Demokrasi

Secara umum, demokrasi diidentikkan sebagai penjelmaan sebuah pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.¹⁰ Hal inilah yang juga dikemukakan oleh Hans Kelsen. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Definisi “kebebasan” yang semula lebih banyak dikaitkan dengan anggapan bebas dari ikatan-ikatan atau pengabaian kewajiban, oleh Hans Kelsen hal ini dibantah. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide kebebasan tidak bisa lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, namun ide kebebasan dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri.¹¹ Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.

Dalam pandangan lain, demokrasi juga dapat dikaitkan dengan sebuah gagasan politik yang menghasilkan paham universal, di mana di dalamnya terkandung beberapa elemen seperti:¹² penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat; setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya; diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung; rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai; adanya proses pemilu yang dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan adanya kebebasan sebagai HAM.

Dari elemen-elemen di atas, terdapat satu elemen di mana salah satu perwujudan demokrasi adalah setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Oleh

⁹ Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hal. 29 - 45.

¹⁰ Sidney Hook, dalam Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum” *Jurnal Hukum*, Vol. 16 No. 3, Juli, 2009, hal. 381. Lihat juga, Nakamura dan Samalwood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin’s Press, 1980), hal. 67.

¹¹ Hans Kelsen, dalam HM Thalhah, “Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen”, *ibid.*, hlm. 415. Lihat juga, Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cet. 1, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), hal. 404.

¹² Afan Gaffar, dalam Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *ibid.*, hlm. 382. Lihat juga, Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hal. 15.

karenanya, jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan (*election*) harus mampu mempertanggungjawabkan jabatan yang diembannya, hal ini dapat ditempuh salah satunya melalui penguatan partai politik sebagai institusi yang melakukan rekrutmen atau seleksi terhadap bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut agar menghasilkan sosok pemimpin daerah yang bertanggung jawab karena dirinya merupakan representasi dari pilihan rakyat.

3. Teori Kepartaian

Teori kepartaian atau pelebagaan partai muncul dari pemikiran beberapa peneliti dan pakar politik Amerika Serikat seperti Samuel Huntington dan Scott Mainwarring. Dewasa ini partai politik menjadi sorotan akibat kelemahannya dalam menjalankan fungsi-fungsi yang dimiliki dengan optimal. Dikatakan bahwa sebuah sistem kepartaian yang kokoh harus memiliki sekurang-kurangnya dua kapasitas.¹³ *Pertama*, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai. *Kedua*, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi. Dengan demikian, sistem partai politik masih mengalami masalah serius dari sisi kelembagaan maupun pelaksanaan demokrasi internalnya. Sejalan dengan Huntington, Scott Mainwarring mengemukakan ada empat persyaratan suatu partai politik dianggap telah melembaga, yaitu:¹⁴ stabilitas dalam kompetisi antarpolitis, kuatnya akar partai di masyarakat, legitimasi partai politik dan pemilu yang kuat sehingga partai politik dapat menjadi institusi demokrasi yang penting, diinginkan dan dibutuhkan keberadaannya, serta keorganisasian partai politik yang baik, di mana materi dan SDM sudah mencukupi sehingga kepemimpinan partai tidak dibayangi oleh kepentingan pemimpin secara individu. Dari teori kepartaian tersebut, dapat dibentuk dasar pemikiran bahwa sebuah partai politik harus memiliki kelembagaan yang baik agar dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan semestinya. Fungsi-fungsi partai tersebut di antaranya adalah menyelenggarakan pendidikan politik dan rekrutmen politik terhadap jabatan-jabatan publik maupun turut serta dalam mendukung tata kelola pemerintahan. Oleh karenanya, partai politik diharapkan memiliki kelembagaan yang baik dalam proses rekrutmen anggota, pola seleksi, penjurangan, dan pendidikan bagi para anggota harus diupayakan untuk dilakukan secara lebih memadai.

II. PEMBAHASAN

1. Persyaratan Pencalonan Kepala Daerah dalam UU No. 10 Tahun 2016

Syarat calon kepala daerah sendiri diatur dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2016, yaitu:

- a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b) Setia kepada Pancasila, UUD 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d) Dihapus;
- e) Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Walikota;
- f) Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- g) Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh

¹³ Samuel Huntington, dalam Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jurnal Politika*, Vol. 2 No. 2, November, 2011, hal. 200. Lihat juga, Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven: Yel University Press, 1968).

¹⁴ Scott Mainwarring, dalam *ibid.*, hlm. 201. Lihat juga, Larry Diamond dan Marc F. Plattner (ed), *The Global Divergence of Democracies* (Maryland: The John Hopkins University, 2001), hal. 186.

- kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - i) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
 - j) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
 - k) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
 - l) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
 - m) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
 - n) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
 - o) Belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
 - p) Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
 - q) Tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota;
 - r) Dihapus;
 - s) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
 - t) Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
 - u) Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Dari uraian syarat pada Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2016 di atas, dapat diamati bahwa terdapat perubahan dari ketentuan syarat yang dicantumkan pada peraturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Sebagian besar perubahan diarahkan kepada beberapa hal. *Pertama*, terkait penyederhaan sistem pilkada langsung dan penguatan institusi partai politik. Kebutuhan anggaran yang besar dan waktu yang banyak dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung membuat tahapan uji publik yang semula diatur dalam Perppu No. 1 Tahun 2014 menjadi dihilangkan dalam UU No. 10 Tahun 2016.

Uji publik ini semula dimaksudkan untuk memperkuat keterlibatan atau partisipasi publik dalam penjurian calon kepala daerah sejak penentuan bakal calon oleh partai politik sehingga di satu sisi, publik (pemilih) akan sejak dini "menyeleksi" calon terbaik sebagai kepala daerahnya, dan di sisi lain partai politik didorong semakin selektif, transparan, dan akuntabel dalam mengajukan calon kepala daerah. Selain itu, uji publik dijadikan upaya untuk meminimalisasi oligarki partai dalam menentukan calon kepala daerah yang selama ini dinilai lebih mengutamakan pertimbangan popularitas dan kekuatan finansial dibandingkan kualitas dan kapabilitas calon itu sendiri. Dengan dihilangkannya uji publik dalam tahapan pilkada dan pasal mengenai syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah maka partai politik memiliki peran yang lebih krusial dalam melakukan seleksi terhadap bakal calon yang akan

didaftarkan ke KPUD sebagai penyelenggara Pilkada.

Kedua, perubahan terhadap syarat di mana calon kepala daerah harus bebas dari hukuman pidana penjara lima tahun atau lebih yang mendapat tambahan ketentuan bagi mantan narapidana untuk mengakui secara terbuka mengenai statusnya sebagai mantan narapidana menunjukkan bahwa saat ini pencalonan kepala daerah lebih terbuka, karena mantan narapidana pun dipersilahkan untuk mencalonkan dirinya. Hal ini di satu sisi menunjukkan sifat demokratis karena melindungi hak konstitusional warga negara untuk dapat dipilih atau turut serta dalam pemerintahan.

Namun di sisi lain, adanya perluasan terhadap syarat ini menuntut partai politik untuk tetap fokus melakukan seleksi terhadap kandidat terbaik. Sebagaimana yang dikatakan oleh Saldi Isra bahwasanya syarat pengakuan bagi mantan narapidana tersebut tetap tidak menghilangkan frasa utama dari Pasal 7 ayat (2) huruf g tersebut. Frasa “mantan narapidana” tersebut sedianya menjadi penjabar bahwa syarat “tidak pernah dipidana” tidak lagi bersifat mutlak, namun juga sebagai pengingat bahwa calon kepala daerah tetaplah harus orang yang memiliki rekam jejak baik, bukan sebaliknya. Dalam kontkes ini, salah satu tolok ukurnya adalah apakah yang bersangkutan pernah diputus bersalah atau tidak oleh pengadilan karena melakukan tindak pidana.

Ketiga, beberapa perubahan terkait pasal tentang persyaratan calon kepala daerah banyak menysasar kepada tertib administratif, seperti penyertaan SKCK sebagai bukti calon tidak pernah melakukan perbuatan tercela, pengunduran diri bagi calon yang berasal dari unsur BUMN/BUMD, TNI, POLRI, PNS, Kepala Desa maupun anggota legislatif secara tertulis. Syarat lainnya yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 yaitu calon tidak boleh menjabat sebanyak dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, tidak boleh pernah menjabat di daerah yang sama.

Dari uraian persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2016 dapat diperhatikan secara saksama bahwa pemerintah dan pembuat undang-undang berusaha memperbaiki aturan mengenai persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah ini berdasarkan hasil Putusan Mahkamah Konstitusi. Pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2016 dalam mengatur mengenai persyaratan calon kepala daerah ini memiliki unsur perubahan positif yang mengakomodir segi demokrasi dan keadilan dari pengakuan hak konstitusional dari penyelenggaraan Pilkada itu sendiri, segi tertib administrasi, serta segi reformasi, inovasi, dan dinamisasi pemerintahan daerah itu sendiri yang tercermin dari larangan menjabat dua periode dalam jabatan yang sama serta menjabat di daerah yang sama. Dalam konteks ini, undang-undang mengamatkan bahwa pemerintahan di daerah dapat selalu bersifat dinamis dengan adanya pemimpin-pemimpin daerah baru yang berkualitas serta menghindari kecenderungan pemerintahan diktator maupun politik dinasti.

Namun demikian, perubahan positif yang dijelaskan di atas, turut diikuti dengan sejumlah hal yang juga perlu diperhatikan secara saksama. Dengan adanya perubahan sejumlah ketentuan dalam aturan persyaratan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, institusi partai politik sebagai organisasi yang melakukan seleksi dan rekrutmen politik terhadap kandidat-kandidat yang akan diproyeksikan sebagai pemimpin daerah harus dikelola dengan lebih baik.

UU Pilkada perlu mengatur syarat pencalonan kepala daerah dari partai politik yang lebih bernilai substantif atau menysasar ke bobot daripada kandidat atau calon yang akan diusung. Saat ini syarat demikian hanya ditemukan pada satu frasa yaitu *berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat*, tanpa ada syarat substantif lainnya, baik itu soal rekam jejak ataupun pengalaman. Seharusnya, UU Pilkada bisa memasukkan syarat bahwasanya calon kepala daerah (dan calon wakil kepala daerah) harus (atau diutamakan) kader

partai politik, dan sudah menempuh pendidikan politik di satu partai politik minimal selama lima tahun.

Hal demikian sah saja apabila hendak dimasukkan dalam revisi terbatas UU Pilkada, oleh karena kondisi darurat fenomena “kader instan” yang terjadi, di mana kebanyakan partai politik memiliki kebiasaan menarik calon sebagai kader dalam beberapa saat untuk kemudian calonkan. Kader tersebut bahkan belum paham atau sepenuhnya paham ideologi partai serta fungsi partai tersebut dalam partisipasi politik dan kontrol kebijakan. Fenomena ini juga berpotensi menimbulkan persaingan yang tidak sehat antara kader lama dengan kader baru, karena kader baru ini seakan punya jalur khusus untuk dapat berkompetisi dalam pemilihan.

Tolok ukur syarat calon harus kader dan minimal sudah menempuh pendidikan politik di partai selama lima tahun bukan tanpa pertimbangan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Deputy Kajian Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, Andrian Habibi, maraknya kandidat calon kepala daerah yang berasal dari luar kader partai menjadi dilema atas eksistensi partai politik. Meskipun pencalonan kepala daerah merestui kandidasi nonkader partai, sebagaimana tercantum pada Pasal 29 UU No. 2 Tahun 2011, jika partai berniat memperbaiki demokrasi lokal atau pilkada, seharusnya partai pro akan kaderisasi yang menokohkan tokoh daerah. Terlebih, pemaksaan kandidat atas restu AD/ART atau dalam kata lain titah ketua umum, merupakan bentuk ketidakpedulian akan pengabdian dan pengorbanan kader di daerah.¹⁵

Lebih lanjut, beliau mengungkapkan bahwasanya pertimbangan elite partai mengusung bakal calon nonkader seperti hasil survei maupun elektabilitas bukanlah sebuah hal yang mutlak mengesampingkan kader internal. Padahal, elektabilitas tersebut bisa saja naik akibat jabatan atau aktivitas keseharian. Sebut saja calon yang berasal dari kalangan selebritis, pejabat maupun tokoh ibu kota tentu saja di atas kertas akan lebih terkenal daripada pengurus atau loyalis partai di daerah.¹⁶

Selanjutnya, pertimbangan UU Pilkada memasukkan syarat telah menempuh pendidikan politik selama minimal lima tahun didasari oleh adanya fungsi partai politik dalam memberikan pendidikan politik, baik secara umum kepada masyarakat luas dan secara khusus terhadap anggota dan kader partai. Pendidikan politik inilah yang seharusnya diterapkan pada kandidat-kandidat calon kepala daerah. Kader partai politik yang sudah menempuh pendidikan selama lima tahun setidaknya sudah mendapatkan sejumlah pembinaan dan pelatihan yang cukup, baik pemberian materi dan termasuk kesempatan untuk terjun langsung di daerah-daerah untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat yang di dalamnya terdapat dinamika, isu-isu, keinginan dan harapan masyarakat terhadap pemerintah.

2. Mekanisme Kaderisasi Ideal dan Efektif

Partai politik sangat diperlukan demi berfungsinya demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis. Partai politik dipandang mutlak diperlukan bagi berfungsinya demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis karena memiliki peran penting. Salah satu peran sentral partai politik adalah mempersiapkan (kaderisasi), menyeleksi, dan menawarkan calon pemimpin kepada rakyat melalui pemilu. Calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat melalui pemilu maupun pilkada seyogianya merupakan produk dari kaderisasi yang berjenjang

¹⁵ Penjelasan Deputy Kajian Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia, Andrian Habibi, dalam Nani Mashita, “Pilkada 2018 Bukti Partai Politik Gagal Menokohkan Kader Sendiri” diakses dari <https://www.lensaIndonesia.com/2018/01/09/pilkada-2018-bukti-partai-politik-gagal-menokohkan-kader-sendiri.html>, pada 19 September 2019, pkl. 14.52 Wib.

¹⁶ *Ibid.*

(tingkat dasar, madya, paripurna)¹⁷ dan hasil seleksi dari kader partai yang telah mencapai paripurna.

Seseorang yang mengikuti kaderisasi merupakan seleksi dari anggota partai yang memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang dan berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh partai. Tujuan kaderisasi tidak hanya terfokus pada peningkatan keterampilan berorganisasi, perluasan, dan pendalaman kompetensi pemerintahan serta kepemimpinan politik. Akan tetapi, yang tidak kalah penting adalah pemahaman dan komitmen akan partai politik sebagai pengabdian kepada kepentingan publik berdasarkan ideologi partai (negara dan bangsa yang dicita-citakan).¹⁸

Memersiapkan calon pemimpin seperti ini tentu tidak bisa instan. Calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat melalui Pilkada seyogianya adalah hasil pemilihan pendahuluan yang dilakukan para anggota partai dari kader/calon pemimpin yang diajukan partai. Mereka yang diajukan partai merupakan hasil seleksi dari para kader yang telah melalui kaderisasi berjenjang dan berkesinambungan. Dengan demikian, calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat/pemilih bukan asal pilih karena faktor popularitas atau mempunyai kemampuan finansial kuat, akan tetapi merupakan hasil seleksi dari anggota partai yang telah melalui kaderisasi paripurna.

Dalam hal ini, partai politik belum menjalankan peran tersebut dengan baik dan optimal. Partai tidak melaksanakan kaderisasi calon pemimpin secara sistematis, berjenjang, dan komprehensif. Sejumlah partai membuka sekolah calon kepala daerah ataupun kaderisasi tingkat nasional, tetapi tidak berjenjang dan berkelanjutan. Kalaupun melakukan kaderisasi, cenderung bersifat instan. Bahkan, sebagian calon kepala daerah baru jadi anggota partai ketika hendak dicalonkan.

Kaderisasi bersifat instan tersebut tidak mampu membentuk pemahaman, wawasan, dan komitmen kader akan visi dan misi partai sebagai pengabdian bagi kepentingan umum berdasarkan ideologi partai. Calon pemimpin yang bukan produk kaderisasi yang bersifat berjenjang atau kaderisasi yang bersifat instan tersebut menghasilkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memandang partai politik bukan sebagai pengabdian bagi kepentingan umum, melainkan sebagai sarana mendapatkan jabatan, uang, dan fasilitas dan akses politik.¹⁹

Partai politik sendiri memiliki fungsi yang diatur dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011, antara lain sebagai sarana:

- 1) pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 2) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- 3) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- 4) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- 5) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Selain fungsi-fungsi yang disebutkan dalam UU Partai Politik, sebuah partai politik juga memiliki fungsi lain antara lain: sosialisasi politik, komunikasi politik, artikulasi politik, agregasi kepentingan, dan pembuat kebijaksanaan. Dua di antara peran penting partai politik dari uraian

¹⁷ Istilah jenjang kader disesuaikan dengan masing-masing istilah yang digunakan oleh partai politik.

¹⁸ Ramlan Surbakti, dikutip dari "Parpol dan Korupsi di Daerah", harian Kompas, Senin 26 Maret 2018, rubric opini, hal. 6.

¹⁹ *Ibid.*

fungsi-fungsi partai politik di atas adalah dalam hal memberikan pendidikan politik dan kaderisasi. Pelaksanaan kaderisasi oleh partai politik sendiri merupakan penggabungan dari unsur pendidikan politik dan rekrutmen politik.

Hal demikian karena di dalam kaderisasi terdapat proses pembekalan, transfer materi, edukasi politik serta internalisasi nilai-nilai, baik dasar-dasar organisasi seperti: ideologi, visi dan misi, tata kelola, aturan-aturan internal partai, hingga nilai-nilai yang sifatnya lanjutan seperti: pemahaman tentang kebijakan nasional, lingkungan strategis internasional serta pemahaman mengenai sistem ekonomi, hukum, pemerintahan, hubungan internasional, dan lain sebagainya. Di sisi lain, di dalam kaderisasi juga terdapat proses rekrutmen dan seleksi anggota, baik sebagai anggota partai, dari anggota menjadi kader partai –dan seterusnya dengan pola penjurangan, dan dari kader partai untuk mengisi jabatan publik (eksekutif maupun legislatif). Partai politik yang memiliki program pendidikan politik yang jangkauannya luas – bukan hanya kader- melainkan juga warga/publik, akan dipandang lebih baik daripada partai yang jangkauan pendidikannya lebih sempit/terbatas. Hal demikian karena pendidikan politik kepada masyarakat umum sangatlah penting. Pemahaman sejak dini terhadap komponen-komponen kenegaraan, arti nasionalisme, hak dan kewajiban, sistem pemerintahan, pemilu, dan segala seluk-beluk politik akan melahirkan orang-orang yang berkapasitas dan memiliki arah dalam perbaikan bangsa dan negara.²⁰

Pertama, pola kaderisasi yang cenderung dianut oleh partai politik di negara demokrasi maju. Antara lain Partai Demokrat di Amerika Serikat dan Partai Buruh (*Labour Party*) di Inggris. Bagi partai politik yang berada di negara yang demokrasinya sudah terlembaga dengan baik, kegiatan kaderisasi menjadi dasar utama mereka dalam menentukan individu untuk menjadi calon politisi, pengurus partai, atau calon pejabat publik. Hal ini terlihat dari ciri konsep kaderisasi yang sudah jelas bentuk dan tujuannya.²¹ Kaderisasi yang diterapkan partai sudah disesuaikan tingkatan dan substansinya dengan tujuan dari kaderisasi tersebut. program pelatihan yang diberikan untuk kader partai yang diproyeksikan sebagai pengurus partai akan berbeda dengan pembinaan bagi kader untuk kandidat jabatan publik.

Beberapa kebijakan kaderisasi yang diterapkan oleh kedua partai ini yang penting untuk diperhatikan antara lain:²²

- 1) Menetapkan dan memastikan diimplementasikannya pendidikan politik, pengenalan sistem pemilu, dan sistem politik kepada para anggotanya.
- 2) Memberikan pendidikan politik secara khusus kepada kader dan kandidat pejabat publik.
- 3) Para kader partai didorong agar terlibat dalam aktivitas masyarakat. Keterlibatan ini dimaksudkan agar anggota parpol dapat meningkatkan partisipasi publik dan melakukan rekrutmen (kembali) serta melatih para kandidat politik yang direkrut dari luar parpol.

Kedua, apa yang dikemukakan oleh Irvin, S.T. Sihombing, kaderisasi di masa depan sebaiknya sudah harus mulai diarahkan kepada masing-masing jalur, antara lain kaderisasi untuk kepengurusan partai politik harus terpisah dan dipisahkan dari kaderisasi untuk jabatan eksekutif maupun legislatif.²³ ada baiknya dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi kedalam 3 (tiga) komponen, yaitu: komponen kader wakil rakyat, komponen kader pejabat

²⁰ Fiqy Dhea Lentera, “Pendidikan Politik, Pentingnya Pendidikan Politik dalam Masyarakat”, diakses dari <https://www.kompasiana.com/fiqydhealentera/57bd42b2ae7e612e142aa3e1/pendidikan-politik-pentingnya- pendidikan-politik-dalam-masyarakat?page=all>, pada 3 Oktober 2019, Pkl. 14.18 Wib.

²¹ Syamsuddin Haris, Ikrar Nusa Bhakti, *et al*, *Panduan Rekrutmen dan ...*, *op.cit.*, hal. 32.

²² *Ibid.*, hal. 33.

²³ Irvin S.T. Sihombing, “Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki”, dalam Topo Santoso, Didik Supriyanto, *et al*, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi #11: Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik*, *op.cit.*, hal. 35.

eksekutif, komponen pengelola profesional.

Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut. Apabila seseorang berminat menjadi anggota DPRD atau DPR, maka ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau yang dapat disebut dengan nama lain yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan partai. Sementara itu, kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak diperkenankan duduk di Dewan Perwakilan, melainkan duduk dalam Dewan Kabinet atau yang disebut dengan nama lain. Kemudian partai politik yang menjadi naungannya akan fokus melakukan kaderisasi sesuai jalur yang dimasukinya baik menjadi anggota legislatif dan eksekutif agar mampu menghasilkan kualitas spesialis bidang yang baik dan teruji.²⁴

Di luar kedua struktur itu, adalah struktur kepengurusan atau fungsionaris partai, dijabat oleh para profesional yang digaji oleh partai dan tidak dimaksudkan untuk direkrut menjadi wakil rakyat ataupun dipromosikan menduduki jabatan di lingkungan pemerintahan. Kader-kader tersebut dibekali oleh pelatihan dalam melakukan kegiatan manajerial kepartaian secara profesional. Ketiga kelompok tersebut hendaknya jangan dicampur aduk atau terlalu mudah berpindah-pindah posisi dan jalur. Kalaupun ada orang yang ingin pindah jalur karena alasan yang rasional, maka hal itu dapat saja dimungkinkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga tidak justru menjadi stimulus bagi kaum oportunist yang akan merusak rasionalitas kultur demokrasi dan *rule of law* di dalam partai.²⁵

Selanjutnya, agar proses kaderisasi ini dapat terjaga kesinambungannya, maka dibutuhkan pola pelebagaan sistem kaderisasi yang baku, berjenjang, dan menganut prinsip meritokrasi. Ada dua dimensi utama yang penting dicermati dalam rangka melakukan pelebagaan sistem kaderisasi, yang sebenarnya menjadi ciri khas pelebagaan demokrasi dalam internal partai. Setidaknya dalam menjalankan fungsi kaderisasi, partai politik harus memiliki:²⁶ 1) kurikulum atau silabus kaderisasi; 2) divisi yang menjadi penanggung jawab atau penyelenggara kaderisasi; 3) rentang waktu yang jelas untuk masing-masing level penjenjangan kaderisasi; 4) *output* dari rentang kaderisasi berupa capaian kapasitas yang disasar dari masing-masing level kaderisasi.

Ketiga dari empat aspek kaderisasi partai politik di atas pada umumnya telah dimiliki oleh partai-partai politik di Indonesia, namun aspek keempat yaitu hasil capaian kapasitas yang dari masing-masing level kaderisasi belum ditemukan pada partai politik. Umumnya partai hanya mengatur kebijakan kaderisasi hanya sampai pada materi yang diberikan pada setiap jenjang kader, tanpa ada indikator atau parameter capaian di setiap jenjang. Seharusnya hal ini diperlukan sebagai kelanjutan dari sistem kaderisasi yang berjenjang tersebut, dari hasil capaian tersebutlah proses kaderisasi dapat dipertanggungjawabkan dari individu yang bersangkutan ketika direkrut untuk mengisi jabatan tertentu.

III. KESIMPULAN

Pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2016 dalam mengatur mengenai persyaratan calon kepala daerah ini memiliki unsur perubahan positif yang mengakomodir segi demokrasi dan keadilan dari pengakuan hak konstitusional dari penyelenggaraan Pilkada itu sendiri, segi tertib administrasi, serta segi reformasi, inovasi, dan dinamisasi pemerintahan daerah itu sendiri yang tercermin dari larangan menjabat dua periode dalam jabatan yang sama serta menjabat di daerah yang sama. Namun demikian, perubahan positif yang dijelaskan di atas, turut diikuti dengan

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, hal. 36.

²⁶ Syamsuddin Haris, Ikrar Nusa Bhakti, *et al*, *Panduan Rekrutmen dan ...*, *op.cit.*, hal. 50.

sejumlah hal yang juga perlu diperhatikan secara saksama. Dengan adanya perubahan sejumlah ketentuan dalam aturan persyaratan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut, institusi partai politik sebagai organisasi yang melakukan seleksi dan rekrutmen politik terhadap kandidat-kandidat yang akan diproyeksikan sebagai pemimpin daerah harus dikelola dengan lebih baik.

Partai politik dipandang mutlak diperlukan bagi berfungsinya demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis karena memiliki peran penting. Salah satu peran sentral partai politik adalah mempersiapkan (kaderisasi), menyeleksi, dan menawarkan calon pemimpin kepada rakyat melalui pemilu. Calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat melalui pemilu maupun pilkada seyogianya merupakan produk dari kaderisasi yang berjenjang. Mempersiapkan calon pemimpin seperti ini tentu tidak bisa instan. Calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat melalui Pilkada seyogianya merupakan hasil seleksi dari para kader yang telah melalui kaderisasi berjenjang dan berkesinambungan. Dengan demikian, calon pemimpin yang ditawarkan kepada rakyat/pemilih bukan asal pilih karena faktor popularitas atau mempunyai kemampuan finansial kuat, akan tetapi merupakan hasil seleksi dari anggota partai yang telah melalui kaderisasi paripurna.

Saat ini, kaderisasi partai politik harus mulai diarahkan ke jalur yang sudah ditetapkan masing-masing, sebagaimana yang diterapkan oleh partai politik di negara yang demokrasinya sudah maju atau terlembaga dengan baik. Kaderisasi yang diterapkan oleh partai sudah harus mulai disesuaikan tingkatan dan substansinya dengan tujuan dari kaderisasi tersebut. program pelatihan yang diberikan untuk kader partai yang diproyeksikan sebagai pengurus partai akan berbeda dengan pembinaan bagi kader untuk kandidat jabatan publik. Kaderisasi untuk kepengurusan partai politik harus terpisah dan dipisahkan dari kaderisasi untuk jabatan eksekutif maupun legislatif.

Untuk itu system rekrutmen internal partai politik dalam proses kandidasi pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah diperlukan UU Pilkada perlu dilakukan perbaikan. UU Pilkada juga perlu mengatur syarat pencalonan kepala daerah dari partai politik yang lebih bernilai substantif atau menysasar ke bobot daripada kandidat atau calon yang akan diusung. Seharusnya, UU Pilkada bisa memasukkan syarat bahwasanya calon kepala daerah (dan calon wakil kepala daerah) harus (atau diprioritaskan) kader partai politik, dan sudah menempuh pendidikan politik di satu partai politik minimal selama lima tahun. Sementara dari sisi partai politik: kaderisasi partai politik harus mulai diarahkan ke jalur yang sudah ditetapkan masing-masing. Partai politik dirasa perlu mengembangkan pola kaderisasi yang lebih terarah dan terukur, salah satunya dengan membedakan kaderisasi untuk kepengurusan partai politik dan kaderisasi untuk jabatan eksekutif maupun legislatif. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut. Dengan demikian, partai politik yang menjadi naungannya akan fokus melakukan kaderisasi sesuai jalur yang dimasukinya baik menjadi anggota legislatif dan eksekutif agar mampu menghasilkan kualitas spesialis bidang yang baik dan teruji. Sedangkan di level penyelenggara pilkada: proses perekrutan di internal partai politik seharusnya menjadi bagian yang perlu diatur secara spesifik di level penyelenggara pilkada. Proses verifikasi KPUD terhadap calon yang diajukan oleh partai politik juga harus menilai bahwa proses seleksi di internal partai politik dilakukan secara terbuka dan demokratis atau tidak. KPUD bisa menilai apakah aturan di internal partai politik tentang seleksi bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah telah memenuhi kriteria terbuka dan demokratis atau tidak. Publik harus diberikan keleluasaan untuk menyampaikan masukan terkait rekam jejak calon. Bagi calon yang pernah menduduki jabatan publik atau jabatan yang sama, perlu ada informasi yang cukup untuk menilai kinerja yang bersangkutan selama menduduki jabatan tersebut. begitu pula dengan calon yang baru pertama kali

mangikuti Pilkada, perlu dilacak sejauh mana kapasitas dan integritas calon tersebut untuk menduduki kursi kepemimpinan di daerah. Informasi tersebut dapat disampaikan kepada publik melalui kanal-kanal yang memungkinkan untuk diakses oleh pemilih. Dengan demikian, masukan masyarakat yang dihimpun oleh KPU/KPUD bukan hanya sebatas konteks verifikasi administratif, melainkan juga mencakup informasi mengenai calon yang bersangkutan yang lebih komprehensif. Dengan bekal ini semua, diharapkan menjadi acuan bagi publik dalam memilih.

Daftar Pustaka

Artikel

- Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”. *Jurnal Hukum*. Vol. 16 No. 3. Juli 2009.
- Thalhah, HM. “Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen”. *Jurnal Hukum*. Vol. 16 No. 3. Juli 2009.

Buku

- Azhari, Muhammad Tahur. 1992. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Gaffar, Afan. (2005). *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin, *et al.* (2016). *Panduan Rekrutmen & Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Pendidikan dan Pelayanan Masyarakat Kedepulungan Pencegahan, Komisi Pemberantasan Korupsi Bekerja sama dengan Pusat penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2Politik LIPI).
- Santoso, Topo. Didik Supriyanto, *et al.* Tanpa Tahun. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi #11: Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi).
- Soebechi, Imam. 2016. *Hak Uji Materil*. Cet.1. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. (1985). *Metode Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press.
- Wahidin, Samsul. (2008). *Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Internet

- Achidsti, Sayfa Aulia. “Kader Non-Partai Tanda Parpol Minder”. <https://tirto.id/kader-non-partai-tanda-parpol-minder-cGTb>.
- Aminuddin. “Mencari Kader Parpol dalam Pilkada”. <https://news.detik.com/kolom/d-3815789/mencari-kader-parpol-dalam-pilkada>.
- Haris, Syamsuddin. “Potret Pilkada Serentak 2018”. <http://rumahpemilu.org/potret-pilkada-serentak-2018/>.
- Lentera, Fiqy Dhea. “Pendidikan Politik, Pentingnya Pendidikan Politik dalam Masyarakat”. <https://www.kompasiana.com/fiqydhealentera/57bd42b2ae7e612e142aa3e1/pendidik-an-politik-pentingnya-pendidikan-politik-dalam-masyarakat?page=all>.
- Mashita, Nani. “Pilkada 2018 Bukti Partai Politik Gagal Menokohkan Kader Sendiri”. <https://www.lensaIndonesia.com/2018/01/09/pilkada-2018-bukti-partai-politik-gagal-menokohkan-kader-sendiri.html>.
- Ucu, Karta Raharja. “Pilkada 2018 Cerminan Kegagalan Kaderisasi Parpol”. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/06/30/pb4meh282-pilkada-2018-cerminan-kegagalan-kaderisasi-parpol>.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*. UU No. 2 Tahun 2011. LN No. 8 Tahun 2011. TLN No. 5189.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. LN No. 130 Tahun 2016. TLN No. 5898.