

Desain Yuridis Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik di Indonesia

Muhammad Hanif An Nafi, Bayangsari Wedhatani

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author:
muhammadhanifannafi@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848
QRCBN 62-6861-0144-710

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan merumuskan desain yuridis sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia berdasarkan prinsip hukum demokratis. Sistem rekrutmen politik yang dijalankan saat ini masih menyisakan berbagai permasalahan, seperti minimnya akuntabilitas, dominasi elit partai, serta lemahnya regulasi yang mengatur mekanisme internal partai dalam menjaring calon. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yuridis dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diantaranya berupa undang-undang, peraturan partai politik, dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga partai politik, serta bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian terdahulu. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem rekrutmen calon Kepala Daerah yang ideal harus didasarkan pada asas demokrasi pada internal partai, keterbukaan proses seleksi, serta penguatan regulasi untuk mencegah praktik oligarki

politik. Penerapan pemilihan pendahuluan secara terbuka dan transparan dapat menjadi solusi untuk meningkatkan legitimasi kandidat serta partisipasi politik masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan adanya pembaruan hukum dalam bentuk peraturan yang lebih komprehensif dan mengikat, baik terhadap mekanisme seleksi internal partai maupun pengawasan eksternal oleh lembaga independen. Penelitian ini merekomendasikan penyusunan norma hukum baru yang mengatur sistem rekrutmen politik secara lebih jelas dan mengikat agar partai politik dapat menjalankan fungsinya sebagai pilar demokrasi.

Kata kunci: demokratis, kepala daerah, partai politik, rekrutmen politik.

PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Indonesia adalah negara kesatuan republik dengan asas desentralisasi yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan provinsi. Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7), Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945 mengatur otonomi daerah yang diberikan kepada daerah sejak amandemen UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan lokal. Salah satu contohnya adalah mengadakan pilkada, atau pemilihan Kepala Daerah.

Pemerintah pusat diberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, yang menekankan proses demokrasi melalui partisipasi masyarakat yang langsung, termasuk pelaksanaan pilkada, melalui sistem pemilihan yang dikenal sebagai pemilihan

Kepala Daerah.⁸⁴³ Sejak kemerdekaan, Kepala Daerah dipilih oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1998. Sistem ini bertahan hingga Orde Baru. Setelah Reformasi, demokrasi meningkat, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1998 memungkinkan DPRD memilih Kepala Daerah. Demokrasi langsung belum sepenuhnya diterapkan, tetapi sudah ada kemajuan dalam pemilihan Kepala Daerah. Terakhir, pada tahun 2005, rakyat memilih Kepala Daerah secara langsung.

Dalam pemilihan Kepala Daerah, seperti dalam pemilihan presiden, partai politik memainkan peran yang signifikan dalam pencalonan Kepala Daerah. Partai politik juga menjalankan fungsi rekrutmen politik, yang memberikan mereka otoritas yang tidak dimiliki oleh organisasi lain untuk memilih kandidat yang akan ditawarkan kepada masyarakat dalam pemilihan umum sebagai calon anggota legislatif, calon presiden dan wakil presiden, calon Kepala Daerah, dan calon Kepala Daerah.⁸⁴⁴ Meskipun pencalonan Kepala Daerah dapat dilaksanakan secara independen, namun pencalonan di jalur ini lebih sepi peminat dibanding dengan pencalonan melalui partai politik.⁸⁴⁵

Sebelum masuk dalam tahapan kandidasi, partai politik melakukan rekrutmen calon Kepala Daerah di tubuh internal masing-masing partai. Rekrutmen ini dimaksudkan untuk menyeleksi seseorang untuk dijadikan calon Kepala Daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota sesuai

⁸⁴³ Bungasan Hutapea, 'Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4.1 (2015), pp. 1–20.

⁸⁴⁴ Else Suahimi, 'Prinsip-Prinsip Umum Rekrutmen Politik Sebagai Landasan Idil Penyusunan Pola Rekrutmen Dalam Ad/Art Partai Politik Di Indonesia', *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 7.1 (2021), pp. 27–51, doi:10.51517/jhtp.v7i1.295.

⁸⁴⁵ Fitriyah Fitriyah, 'Partai Politik, Rekrutmen Politik Dan Pembentukan Dinasti Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)', *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 11.1 (2020), pp. 1–17, doi:10.14710/politika.11.1.2020.1-17.

dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan partai politik.⁸⁴⁶ Dalam aturan perundang-undangan tidak disebutkan secara eksplisit mengenai mekanisme partai dalam melakukan rekrutmen calon Kepala Daerah. Mekanisme rekrutmen calon Kepala Daerah di dalam aturan perundang-undangan hanya dijelaskan proses rekrutmen yang harus melalui mekanisme demokratis tanpa ada penjelasan lain, ketentuan ini tercantum di dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang partai politik. Tentu hal ini menimbulkan multitafsir dikarenakan ketiadaan prosedur rekrutmen demokratis di partai politik. Di dalam aturan perundang-undangan rekrutmen politik diserahkan langsung oleh partai politik melalui Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) di masing-masing partai, yang diatur dalam Pasal 29 yang berbunyi:

“Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan Pasal ini pelaksanaan aturan ini berpotensi subjektif dan multitafsir. Ketidakjelasan mekanisme rekrutmen dapat mengaburkan tolok ukur demokratis yang seharusnya menjadi pedoman utama, seperti kriteria seleksi, tahapan proses, serta ruang partisipasi anggota. Frasa *“demokratis dan terbuka”* akan kehilangan makna jika tidak dibarengi dengan standar rekrutmen yang jelas.

Prosedur rekrutmen dalam partai merupakan salah satu aspek fundamental yang mencerminkan kualitas demokrasi internal sebuah partai politik. Idealnya, proses rekrutmen demokratis harus dilakukan secara transparan, partisipatif, serta inklusif. Namun, dalam praktiknya, masih sering dijumpai dinamika di mana pelaksanaan rekrutmen hanya bersifat formalitas atau bahkan terkesan tertutup, sehingga

⁸⁴⁶ SAPUTRA WENGKY, ‘Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi: Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrat Dalam Menetapkan Caleg Pada Pemilu Legislatif 2009 Di Kabupaten Agam)’ (Universitas Andalas, 2012).

memunculkan pertanyaan tentang sejauh mana prinsip demokrasi benar-benar diterapkan. (indikator rekrutmen demokratis di tubuh partai politik)

Secara umum fungsi partai politik bukan saja menjadi kendaraan untuk mencapai kekuasaan, lebih dari itu partai politik berfungsi untuk kondisi masyarakat yang lebih baik. Dalam kaitanya dengan pilkada, kekuasaan hanya sebagai instrumen untuk mewujudkan kondisi masyarakat yang sejahtera. Kondisi yang sedemikian ini harus diciptakan melalui sistem pemilihan yang demokratis baik dalam partai politik maupun pelaksanaan pilkada. Indikator utama pelaksanaan rekrutmen yang demokratis dapat dilihat dari seberapa besar peran masyarakat dalam proses rekrutmen calon Kepala Daerah di dalam tubuh partai politik.⁸⁴⁷ Semakin terbuka dan melibatkan banyak pihak dalam proses seleksi kandidat, maka proses tersebut semakin mencerminkan prinsip demokrasi. Sebaliknya semakin eksklusif seleksi kandidat semakin tidak demokratis pula proses rekrutmen.⁸⁴⁸

Jika mengacu pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang partai politik, rekrutmen partai politik diatur melalui AD/ART pada masing-masing partai, berdasarkan aturan ini rekrutmen yang demokratis masih menjadi ‘dapur’ masing-masing partai. Namun dalam pelaksanaannya masih banyak ditemui partai-partai yang tidak membahas secara rinci mengenai proses rekrutmen di dalam AD/ART mereka, bahkan dalam pelaksanaan proses rekrutmen juga cenderung tertutup dan mengarah pada sentralisasi para elit partai yang jauh dari kata demokratis.

⁸⁴⁷ Budhy Prianto, ‘Partai Politik, Fenomena Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah, Dan Desentralisasi’, *PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 1.2 (2016), pp. 105–17.

⁸⁴⁸ Helmi Mahadi, ‘Pragmatisme Politik: Studi Kasus Proses Rekrutmen Politik PDIP Pada Pilkada, Kabupaten Sleman’, *Jurnal Studi Pemerintahan*, 2011.

Meskipun aturan menyebutkan bahwa rekrutmen politik harus diatur dalam AD/ART partai politik, pada kenyataannya hampir semua partai tidak mencantumkan ketentuan mengenai pelaksanaan rekrutmen politik dalam dokumen tersebut. Akibatnya, proses rekrutmen politik seringkali dilakukan secara pragmatis, mengikuti kehendak elit partai. Salah satu penyebabnya diduga karena belum adanya prinsip dasar rekrutmen politik, sehingga partai politik tidak memiliki acuan atau pedoman yang jelas untuk menyusun mekanisme rekrutmen dalam AD/ART mereka.⁸⁴⁹ Hal ini terjadi karena partai politik dihadapkan dilema besar antara melakukan rekrutmen secara demokratis dan kemenangan pada pemilihan. Dilema ini terjadi karena proses rekrutmen secara demokratis belum tentu menghasilkan kemenangan untuk partai politik sendiri, padahal yang menjadi tujuan kandidasi adalah kemenangan elektoral.

Namun ketiadaan pola rekrutmen yang tidak jelas dalam tubuh partai politik dapat berdampak pada melemahnya sistem demokrasi, mereduksi nilai kedaulatan rakyat yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, selain itu rekrutmen politik yang tidak demokratis menyebabkan terbatasnya pilihan masyarakat, tidak adanya calon alternatif yang didukung oleh partai politik menjadi masalah besar bagi kelembagaan internal partai politik, terutama dalam hal rekrutmen politik. hanya berorientasi pada kemenangan elektoral, menurunnya kaderisasi partai politik karena mengambil calon instan, selain itu dengan tidak adanya pola rekrutmen yang jelas akan menghasilkan pola politik yang cenderung pragmatis yang dapat menimbulkan terjadinya kasus korupsi.

⁸⁴⁹ Suhaimi, 'Prinsip-Prinsip Umum Rekrutmen Politik Sebagai Landasan Idil Penyusunan Pola Rekrutmen Dalam Ad/Art Partai Politik Di Indonesia'.

Dengan sistem rekrutmen yang kurang jelas dan cenderung pragmatis, partai politik menanggalkan fungsinya dalam melakukan rekrutmen dengan mekanisme yang demokratis. Penentuan calon yang hanya berkuat dalam pengurus pusat hanya akan menghasilkan politik transaksional.⁸⁵⁰ Selain itu dengan pola ini hanya akan menghasilkan calon-calon yang memiliki kedekatan dengan elit partai dan lebih mengarah pada politik kekerabatan. Salah satu kasus politik kekerabatan terdapat di Provinsi Banten. Ratu Atut Chosiyah tampak jelas dalam kiprah politik Ratu Tatu Chasanah dari Partai Golkar, yang menjabat sebagai Bupati Serang untuk periode 2015–2020 dan 2020–2024, serta sebelumnya menjabat sebagai Wakil Bupati Serang pada 2010–2015. Selain itu, Airin Rachmi Diany turut maju sebagai calon Wali Kota Tangerang Selatan untuk periode 2010–2020.⁸⁵¹ Keduanya memanfaatkan hubungan kekerabatan sebagai landasan utama untuk turut bersaing dalam kontestasi Pilkada.

Oleh karena itu, partai politik harus didorong oleh para pemangku kepentingan untuk mewujudkan demokrasi di internal organisasinya, khususnya dalam hal sistem rekrutmen calon Kepala Daerah, agar proses pencalonan tidak hanya berorientasi pada kemenangan elektoral semata, tetapi juga mencerminkan prinsip-prinsip demokratis, transparan, dan partisipatif yang dapat memperkuat kualitas demokrasi dan memperluas pilihan rakyat dalam Pilkada.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis mengambil fokus penelitian untuk menjawab rumusan masalah, sebagai berikut: (1) Bagaimana sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia? (2) Bagaimana

⁸⁵⁰ Budiman Tanurejo, *Jakarta Memilih: Pilkada Dan Pembelajaran Demokrasi* (Buku Kompas, 2007).

⁸⁵¹ Iqbal Hafsari, Lusi Andriyani, and Asep Setiawan, 'Rekrutmen Partai Politik Dalam Pembentukan Dinasti Ratu Atut Chosiyah Di Provinsi Banten', *Integralistik*, 33.2 (2022), pp. 90–99.

model yang ideal sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia?

LANDASAN KONSEPTUAL

a. Desain Yuridis

Desain yuridis merupakan istilah yang merujuk pada rancangan sistem hukum yang disusun melalui pendekatan normatif, yaitu pendekatan yang bertumpu pada peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan doktrin hukum yang berlaku dalam sistem hukum tertentu.⁸⁵² Pendekatan yuridis bertujuan untuk menjawab persoalan hukum dengan cara menelaah ketentuan normatif yang berlaku serta mengusulkan bagaimana seharusnya hukum diatur dalam suatu bidang tertentu. Desain yuridis memiliki ruang lingkup yang luas, mulai dari perancangan sistem hukum, kelembagaan, hingga mekanisme implementasi hukum. Dalam penelitian hukum, desain yuridis tidak bersifat deskriptif-empiris, melainkan preskriptif-analitis, yaitu dengan menganalisis ketentuan hukum yang berlaku serta praktik rekrutmen politik oleh partai-partai di Indonesia, untuk kemudian merumuskan desain yuridis yang ideal dan sesuai dengan prinsip negara hukum.”

b. Sistem Rekrutmen

Partai politik melakukan proses rekrutmen politik untuk mendapatkan anggota baru dan mengajak orang-orang yang memiliki potensi untuk terlibat dalam aktivitas politik.⁸⁵³ Proses ini tidak hanya mencakup perekrutan anggota biasa, tetapi juga meliputi pencalonan kader partai untuk posisi publik. Secara umum, rekrutmen politik didefinisikan sebagai proses pemilihan dan pengangkatan warga negara untuk mempersiapkan mereka untuk berperan sebagai pemimpin dalam sistem politik dan pemerintahan.

⁸⁵² Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayu Media, 2006).

⁸⁵³ Fitriyah, ‘Partai Politik, Rekrutmen Politik Dan Pembentukan Dinasti Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)’.

Menurut Hazan dan Rahat, ada empat unsur penting dalam proses rekrutmen politik: siapa yang berhak dicalonkan, siapa yang menentukan calon (*selectorate*), di mana proses seleksi dilakukan, dan bagaimana mekanisme pengambilan keputusan.⁸⁵⁴ Berdasarkan faktor-faktor tersebut, sistem rekrutmen partai dapat diklasifikasikan menjadi inklusif atau eksklusif, serta sentralistik atau desentralistik. Proses rekrutmen menjelang pemilihan umum umumnya dibagi dalam tiga tahapan utama. Pertama, sertifikasi, yaitu penetapan kriteria calon berdasarkan aturan hukum, ketentuan partai, dan norma sosial. Kedua, penominasian, yakni proses seleksi antara ketersediaan calon dan permintaan dari pihak penyeleksi. Ketiga, pemilu, sebagai tahap akhir yang menentukan siapa yang terpilih melalui proses elektoral.⁸⁵⁵

Sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik diatur secara langsung UUD NRI TAHUN 1945 yang menegaskan kedaulatan rakyat dan peran partai dalam pencalonan, khususnya dalam Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian mengatur bahwa ketentuan mengenai pemilihan Kepala Daerah diatur dengan undang-undang. Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 sebagaimana

⁸⁵⁴ Reuven Y Hazan and Gideon Rahat, 'Candidate Selection: Methods and Consequences', *Handbook of Party Politics* 2006, 2006, pp. 109–21.

⁸⁵⁵ Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (Cambridge university press, 2004).

telah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 menjadi Undang-Undang yang menetapkan pencalonan melalui partai politik atau gabungannya, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menegaskan fungsi partai sebagai sarana rekrutmen politik secara demokratis. Mekanisme teknis rekrutmen kemudian diatur dalam AD/ART partai sebagai pedoman internal untuk proses penjaringan dan penetapan calon.

c. Calon Kepala Daerah

Calon Kepala Daerah adalah individu yang dicalonkan untuk menduduki jabatan eksekutif di tingkat lokal, baik sebagai gubernur, bupati, maupun wali kota, sesuai dengan jenjang pemerintahan di Indonesia. Pencalonan ini umumnya dilakukan melalui dua jalur: jalur partai politik dan jalur perseorangan (independen), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Dalam konteks pemilihan yang demokratis, keberadaan calon Kepala Daerah menjadi bagian penting dari proses politik yang mencerminkan keterwakilan rakyat di tingkat daerah. Lebih lanjut, menurut Sigit Pamungkas, pencalonan Kepala Daerah tidak hanya bersifat administratif, melainkan juga politis karena menyangkut bagaimana aktor politik menyaring figur yang dianggap layak dan memiliki peluang elektoral.⁸⁵⁶ Oleh sebab itu, rekrutmen calon Kepala Daerah harus

⁸⁵⁶ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan ..., 2009).

mempertimbangkan aspek legalitas, kapabilitas, dan integritas.

d. Partai Politik

Partai politik merupakan elemen utama dalam sistem demokrasi modern. Dalam konteks negara hukum, partai politik berfungsi sebagai perantara antara rakyat dengan kekuasaan negara, sekaligus sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Partai politik merupakan elemen utama dalam sistem demokrasi modern. Dalam konteks negara hukum, partai politik berfungsi sebagai perantara antara rakyat dengan kekuasaan negara, sekaligus sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, Partai politik adalah organisasi yang dibentuk secara sukarela oleh sekelompok warga negara Indonesia atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita dengan tujuan memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.

Fungsi partai politik sebagaimana disebutkan dalam undang-undang ini mencakup pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat, penciptaan iklim demokratis, penyerap dan penyalur aspirasi politik, serta partisipasi dalam pemilihan umum, termasuk juga rekrutmen calon Kepala Daerah. Dalam perspektif negara hukum, idealnya partai politik menjalankan fungsi rekrutmenya berdasarkan prinsip legalitas, akuntabilitas, dan keadilan.⁸⁵⁷ Prinsip legalitas menuntut rekrutmen calon Kepala Daerah sesuai hukum yang berlaku, akuntabilitas menekankan transparansi dan pertanggungjawaban partai, sedangkan keadilan menuntut perlakuan setara bagi semua calon tanpa diskriminasi.

⁸⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Konstitusi Press, 2006).

LANDASAN TEORI

a. Teori Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum tidak dapat dilepaskan dari dua istilah utama, yaitu *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* mulai berkembang di Eropa pada abad ke-19 sebagai bentuk perlawanan terhadap absolutisme kekuasaan yang sewenang-wenang. Meskipun pemikirannya telah muncul jauh sebelumnya, istilah ini menjadi populer seiring dengan tumbuhnya semangat revolusioner di Eropa yang menghendaki kekuasaan negara dibatasi oleh hukum. Di sisi lain, konsep *the rule of law* diperkenalkan secara sistematis oleh A.V. Dicey melalui karyanya *Introduction to the Study of Law of The Constitution* pada tahun 1855. Konsep ini berkembang lebih bersifat evolusioner di wilayah yang menganut sistem hukum common law khususnya di negara Inggris. Meskipun lahir dari konteks dan sistem hukum yang berbeda, *rechtsstaat* dari *civil law* dan *the rule of law* dari *common law* — kedua konsep ini memiliki orientasi yang sama, yaitu menjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia dari kekuasaan yang melampaui batas.⁸⁵⁸

Konsep *rechtsstaat* menurut Friedrich J. Stahl memiliki empat elemen pokok yang ideal: pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, adanya pembagian kekuasaan, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum, dan keberadaan peradilan administrasi yang mandiri. Carl J. Friedrich juga turut mengembangkan gagasan ini dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*, di mana negara hukum dipahami sebagai negara konstitusional yang tunduk pada prinsip-prinsip hukum. Sementara itu, A.V. Dicey menyusun tiga prinsip utama *the rule of law*, yakni pertama, supremasi hukum atas kekuasaan sewenang-wenang atau *arbitrary power*, kedua,

⁸⁵⁸ Philipus M Hadjon and others, 'A. BUKU', *Jurnal Rechtvinding*, 9.2 (2020).

kesetaraan seluruh warga negara di hadapan hukum dan peradilan biasa (bukan pengadilan istimewa); dan ketiga, bahwa konstitusi bukan sumber hukum yang tertinggi, melainkan hasil dari hak-hak individu yang ditegaskan melalui praktik hukum sehari-hari dan keputusan peradilan.⁸⁵⁹

Negara hukum modern menggabungkan unsur-unsur utama dari kedua konsep tersebut dan mengarahkan penyelenggaraan negara pada asas-asas legalitas, keadilan, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Menurut Algra dan Jansen, dalam konsep negara hukum, hukum dijadikan sebagai landasan utama bagi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan, pemerintahan, serta kehidupan bermasyarakat. Adapun tujuan dari hukum itu sendiri adalah mewujudkan kehidupan sosial yang berlandaskan pada keadilan, kedamaian, dan nilai-nilai yang bermakna.

b. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani dari gabungan dua kata, yakni *demos* dan *kratos* yang berarti rakyat dan pemerintahan. Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai suatu metode politik sekaligus mekanisme yang digunakan untuk memilih para pemimpin politik. Dalam sistem ini, warga negara diberi kesempatan untuk memilih di antara beberapa calon pemimpin yang bersaing memperoleh dukungan suara. Kemampuan masyarakat untuk menentukan pilihan dalam kompetisi tersebut menjadi inti dari praktik demokrasi. Joseph Schumpeter mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah metode kelembagaan yang memungkinkan terciptanya keputusan politik, di mana individu memperoleh kekuasaan

⁸⁵⁹ Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia* (Prenada Media, 2017).

untuk membuat keputusan melalui proses kompetisi dalam mendapatkan suara.⁸⁶⁰

Pandangan yang lebih luas tentang demokrasi disampaikan oleh David Held, yang memadukan pemikiran liberal dan Marxis untuk merumuskan konsep demokrasi berdasarkan prinsip otonomi. Menurutnya, setiap individu harus memiliki kebebasan dan kesetaraan dalam menentukan arah hidupnya sendiri. Prinsip ini menuntut adanya persamaan hak dan kewajiban dalam suatu kerangka hukum yang memungkinkan seseorang tidak merampas hak orang lain.⁸⁶¹ Held menyebut prinsip ini sebagai *democratic autonomy*, yang menuntut negara memiliki akuntabilitas tinggi dan perlunya revitalisasi masyarakat sipil.

Sementara itu, William Ebenstein mengidentifikasi delapan ciri utama dalam sistem demokrasi, antara lain rasionalitas empiris, penghargaan terhadap individu, negara sebagai alat untuk melayani rakyat, prinsip kesukarelaan, supremasi hukum atas kekuasaan, penekanan pada prosedur, musyawarah mufakat dalam hubungan sosial, serta persamaan hak asasi bagi seluruh manusia.⁸⁶² Di sisi lain, Hendry B. Mayo menyederhanakan prinsip-prinsip demokrasi menjadi enam kriteria penting. Menurutnya, demokrasi dicirikan oleh penyelesaian konflik secara damai dan sukarela, jaminan terjadinya perubahan sosial yang damai, mekanisme pergantian kekuasaan secara teratur, pembatasan kekerasan seminimal mungkin, pengakuan

⁸⁶⁰ Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (routledge, 2013).

⁸⁶¹ David Held, *Models of Democracy* (Stanford University Press, 1987).

⁸⁶² William Ebenstein, *Pengantar Pemikiran Politik* (Raja Grafindo, 1994).

terhadap keberagaman, serta pencapaian keadilan dalam masyarakat.⁸⁶³

c. Sistem Pemilu

Pada dasarnya, Pemilu merupakan perwujudan dari fungsi rekrutmen politik yang menjadi bagian penting dalam sistem demokrasi. Pemilu berperan sebagai sarana untuk menjaga dan meneguhkan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam kerangka demokrasi, kedaulatan rakyat menjadi prinsip tertinggi yang menuntut agar kekuasaan pemerintahan dijalankan dengan batasan yang jelas. Dalam pelaksanaanya pemilu terdapat dua sistem utama yang umum digunakan di berbagai negara, yaitu sistem pemilihan proporsional dan sistem pemilihan distrik.

Pertama, sistem pemilihan proporsional adalah mekanisme pemilu di mana alokasi kursi di parlemen diberikan kepada partai politik berdasarkan proporsi suara yang mereka peroleh dalam pemilu. Dalam sistem ini, seluruh wilayah negara dianggap sebagai satu kesatuan daerah pemilihan.⁸⁶⁴ Namun, karena luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk, maka dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan. Setiap daerah memperebutkan lebih dari satu kursi, sehingga sistem ini juga dikenal sebagai *multi-member constituency*. Kedua, sistem pemilihan distrik adalah metode pemilu di mana negara dibagi ke dalam sejumlah distrik pemilihan. Jumlah kursi yang tersedia sama dengan jumlah distrik tersebut, dan setiap distrik hanya memilih satu wakil dari calon-calon yang diajukan oleh partai peserta pemilu. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut sebagai *single-member constituency*, dengan calon yang memperoleh suara terbanyak di suatu distrik ditetapkan sebagai pemenang.

⁸⁶³ Henry B Mayo, 'An Introduction to Democratic Theory', (*No Title*), 1960.

⁸⁶⁴ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yuridis, yaitu pendekatan yang fokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum lainnya.⁸⁶⁵ Terdapat 2 (dua) jenis pendekatan yang digunakan, pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yang melihat aturan hukum positif yang berkaitan dengan proses pemilihan calon Kepala Daerah oleh partai politik, termasuk undang-undang dan peraturan internal partai, kedua adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang melihat konsep-konsep yuridis yang terlibat dalam desain sistem pemilihan yang ideal. Bahan hukum primer terdiri dari undang-undang, peraturan partai politik, dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai; bahan hukum sekunder terdiri dari literatur, buku, jurnal, dan penelitian terdahulu yang mendukung analisis.

Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah Oleh Partai Politik di Indonesia

Sistem negara demokratis mengisyaratkan Negara demokratis, partai politik memiliki peran strategis sebagai jembatan antara rakyat dan pemerintahan, khususnya dalam melakukan rekrutmen politik untuk mencalonkan Kepala Daerah. Partai politik dalam sistem demokrasi memiliki peran penting dalam melakukan rekrutmen politik, yaitu menjaring individu-individu yang memiliki potensi untuk terlibat aktif dalam aktivitas politik serta menjadi anggota partai.⁸⁶⁶ Fungsi ini mencerminkan peran partai sebagai wadah untuk mengajak warga negara berpartisipasi dalam proses politik secara lebih terstruktur dan berkesinambungan. Rekrutmen politik sendiri merupakan

⁸⁶⁵ Soerjono Soekanto Dan Sri Mamudji, 'Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan Ke-11', Jakarta: *Raja Grafindo Persada*, 2009.

⁸⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia pustaka utama, 2003).

Proses seleksi dan penunjukan individu atau kelompok untuk menjalankan berbagai peran dalam sistem politik secara luas, serta dalam pemerintahan secara khusus, merupakan bagian dari rekrutmen politik. Dalam hal ini, partai politik berperan untuk mengidentifikasi dan memilih individu-individu yang memiliki kemampuan menonjol, kemudian menempatkan mereka sebagai calon pemimpin, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Menurut Gabriel Almond, rekrutmen politik merupakan proses penyaringan individu dari masyarakat untuk terlibat dalam kegiatan politik dan mengisi posisi pemerintahan. Proses ini dapat berlangsung melalui berbagai cara seperti pencitraan di media, keanggotaan partai, pencalonan jabatan publik, pendidikan politik, maupun seleksi tertentu. Dalam praktiknya, partai politik berfungsi sebagai sarana seleksi bagi kader-kadernya yang akan bersaing dalam perebutan posisi eksekutif dan legislatif melalui pemilu.⁸⁶⁷ Namun demikian, dalam kenyataannya, partai politik sering kali bersikap oligarkis, yang menyebabkan proses rekrutmen rawan disusupi praktik kolusi dan nepotisme oleh elite partai.

Kurang terbukanya proses rekrutmen ini mengisyaratkan adanya sistem rekrutmen yang belum memiliki aturan yang mengatur secara tegas dan rinci mengenai mekanisme, tahapan, serta standar seleksi calon Kepala Daerah oleh partai politik. Ketiadaan regulasi yang jelas ini membuka celah bagi subjektivitas, dominasi elit partai, serta potensi praktik-praktik yang tidak demokratis dalam proses pencalonan. Di dalam aturan perundang-undangan sistem rekrutmen partai diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang mengatur bahwa partai politik berwenang melakukan rekrutmen untuk pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokratis.

⁸⁶⁷ Gabriel Abraham Almond and G Bingham Powell, 'Comparative Politics: A Developmental Approach', (*No Title*), 1966.

Aturan lain yang lebih spesifik terdapat dalam Pasal 29 yang menjelaskan bahwa rekrutmen politik oleh partai politik dilaksanakan sesuai dengan AD/ART masing-masing partai. Hal ini tentu menimbulkan multitafsir diantara setiap partai. AD/ART masing-masing partai politik umumnya menjadi dasar hukum internal dalam pelaksanaan rekrutmen calon Kepala Daerah. Meski demikian, redaksi Pasal ini umumnya bersifat umum dan tidak menjabarkan secara rinci tahapan seleksi maupun mekanisme penjaringan yang terbuka. Sebagian besar partai politik menyerahkan proses rekrutmen kepada struktur organisasi internal, seperti Dewan Pimpinan Pusat (DPP), dengan pertimbangan usulan dari tingkat daerah seperti DPD dan DPC. Dalam ketentuan tersebut, disebutkan bahwa penetapan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dilakukan melalui mekanisme internal partai yang diatur lebih lanjut dalam peraturan organisasi atau keputusan rapat pimpinan. Namun, ketentuan ini tidak menjelaskan secara teknis tentang metode seleksi, kriteria calon, maupun partisipasi kader dan masyarakat dalam proses tersebut.

Rekrutmen politik tidak hanya mencerminkan komitmen partai terhadap prinsip-prinsip demokrasi internal, tetapi juga menunjukkan sejauh mana aturan dan mekanisme tersebut diatur secara formal dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai. Berikut ini disajikan perbandingan bentuk, sistem, dan aturan rekrutmen calon Kepala Daerah dari lima partai politik besar di Indonesia: PDI-P, Golkar, Gerindra, PKB, dan PKS.

Tabel 7. Pola Rekrutmen Partai Politik

Indikator	PDI-P	Golkar	Gerindra	PKB	PKS
Bentuk rekrutmen	Tertutup	Tertutup	Tertutup	Tertutup	Tertutup
Sistem rekrutmen	Campuran	Sentralistik	Desentralistik	Desentralistik	Sentralistik

Aturan rekrutmen	Tidak tertulis secara rinci AD/ART	Tidak ada dalam AD/ART	Tidak tertulis secara jelas dalam AD/ART	Tidak tertulis secara rinci dalam AD/ART	Tidak tertulis secara (cukup jelas) rinci dalam AD/ART
------------------	------------------------------------	------------------------	--	--	--

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa proses rekrutmen politik oleh partai politik besar di Indonesia seperti PDI Perjuangan, Golkar, Gerindra, PKB, dan PKS masih cenderung tertutup dan minim transparansi. Seluruh partai tersebut menggunakan bentuk rekrutmen tertutup, yang mengindikasikan bahwa proses pencalonan kandidat Kepala Daerah lebih bersifat internal dan tidak terbuka bagi publik atau kader secara luas. sistem rekrutmen, terlihat variasi antara sentralistik, desentralistik, dan campuran. PDI-P misalnya menganut sistem campuran, sedangkan Golkar dan PKS cenderung sentralistik. Sebaliknya, Gerindra dan PKB menggunakan sistem desentralistik. Meskipun sistem desentralistik biasanya memberikan ruang lebih besar kepada pengurus daerah untuk menyeleksi calon, namun jika tidak diimbangi dengan aturan tertulis yang jelas, hal ini tetap membuka ruang bagi praktik oligarki dan subjektivitas elit partai. Poin Aturan rekrutmen tidak diatur secara rinci dalam AD/ART partai politik. Hal ini mengindikasikan lemahnya landasan hukum internal partai dalam menjamin proses rekrutmen yang demokratis, transparan, dan akuntabel. ketiadaan aturan yang jelas ini menunjukkan bahwa banyak partai politik di Indonesia belum mengindahkan pentingnya mekanisme rekrutmen yang demokratis sebagai bagian dari fungsi kelembagaan partai dalam sistem politik demokratis.

Ketiadaan sistem rekrutmen calon Kepala Daerah di internal partai menimbulkan kualitas demokrasi di internal

partai dan dalam proses pencalonan Kepala Daerah. Pertama, tertutupnya bentuk rekrutmen mengurangi transparansi dan akuntabilitas, sehingga publik sulit mengetahui proses seleksi yang terjadi di dalam tubuh partai. Kedua, sistem rekrutmen yang tidak seragam antara sentralistik dan desentralistik menunjukkan tidak adanya standar atau pedoman yang baku, yang bisa membuka ruang intervensi elit partai atau kepentingan tertentu. Ketiga, lemahnya pengaturan dalam AD/ART menyebabkan proses rekrutmen sangat bergantung pada keputusan elit partai, sehingga rawan nepotisme dan kolusi. Akibatnya, calon Kepala Daerah yang diusung belum tentu berasal dari proses seleksi yang objektif dan kompetitif, melainkan lebih karena kedekatan personal atau politik dengan pengurus partai. Hal ini tentu berdampak pada rendahnya kualitas kepemimpinan daerah dan menurunnya kepercayaan publik terhadap partai politik.

Model Ideal Sistem Rekrutmen Calon Kepala Daerah Oleh Partai Politik di Indonesia

Model ideal sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia seharusnya mengedepankan prinsip demokrasi. Hal ini penting untuk menjawab permasalahan selama ini, yakni dominasi elit dalam menentukan kandidat tanpa partisipasi luas dari anggota partai atau masyarakat. Sistem rekrutmen yang eksklusif dan tidak teratur secara rinci dalam AD/ART partai membuka ruang terjadinya praktik nepotisme, oligarki, dan kolusi yang pada akhirnya melemahkan kualitas kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan sistem rekrutmen yang tidak dapat diabaikan dalam konteks penguatan kelembagaan partai politik di negara demokratis.

Tolak sistem rekrutmen yang demokratis dapat dilihat dari berbagai indikator yang mencerminkan keterbukaan dan partisipasi pada proses rekrutmen. Sistem rekrutmen yang demokratis dalam partai politik ditandai oleh beberapa

indikator utama: proses rekrutmen harus terbuka dan transparan, mulai dari persyaratan hingga pengumuman hasil; partisipasi luas dari kader di semua tingkatan penting untuk menghindari dominasi elit; sistem ini harus menjamin kesetaraan dan keadilan tanpa diskriminasi; mekanisme seleksi harus jelas dan tertuang dalam AD/ART partai; hasil rekrutmen perlu dapat dipertanggungjawabkan secara akuntabel; sistem harus bebas dari nepotisme dan kolusi, serta menekankan integritas dan kompetensi calon; evaluasi berkala perlu dilakukan untuk menjaga prinsip demokrasi dalam tubuh partai.⁸⁶⁸

Sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia berlandaskan pada hierarki peraturan perundang-undangan, dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang dalam Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa pasangan calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih oleh partai politik atau gabungan partai politik yang dipilih secara demokratis. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menyatakan bahwa pencalonan Kepala Daerah dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat perolehan kursi atau suara dalam pemilu legislatif. Selain itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mengatur bahwa partai politik memiliki fungsi sebagai sarana rekrutmen politik yang demokratis dan transparan. Fungsi ini kemudian diterjemahkan lebih rinci dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) masing-masing partai politik, yang berisi ketentuan internal mengenai

⁸⁶⁸ Djojosoekarto & Sandjaja, *Demokrasi Dan Partai Politik*, (Kompas, 2008).

mekanisme penjaringan, seleksi, dan penetapan calon Kepala Daerah.

Dasar hukum sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.”

Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mengatur bahwa partai politik memiliki fungsi sebagai sarana rekrutmen politik yang demokratis dan transparan. Fungsi ini kemudian diterjemahkan lebih rinci dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) masing-masing partai politik, yang berisi ketentuan internal mengenai mekanisme penjaringan, seleksi, dan penetapan calon Kepala Daerah.

Ketentuan ini menegaskan bahwa pemilihan Kepala Daerah merupakan proses politik yang bersumber dari kehendak rakyat secara langsung, bukan melalui perwakilan seperti di masa lalu. Oleh karena itu, partai politik sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah dituntut untuk menjalankan mekanisme rekrutmen yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Rekrutmen internal partai yang tertutup, elitis, atau tidak transparan akan bertentangan dengan semangat demokrasi langsung sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tersebut. Jika rekrutmen dilakukan tanpa keterlibatan luas dari kader atau publik, dan tanpa mekanisme seleksi yang jelas, maka hasil rekrutmen tersebut dapat mereduksi legitimasi demokratis calon Kepala Daerah di mata publik.

Komponen utama yang perlu dimasukkan untuk mendukung pelaksanaan rekrutmen politik secara lebih demokratis dengan melakukan pembaharuan sistem. Salah

satu sistem yang dapat diadopsi di Indonesia adalah dengan menerapkan mekanisme pemilihan pendahuluan (*primary election*) dalam tubuh partai politik. Pemilihan pendahuluan memungkinkan seleksi calon Kepala Daerah dilakukan secara terbuka dan partisipatif sehingga setiap kader atau tokoh potensial memiliki peluang yang sama untuk maju berdasarkan dukungan yang sah. Negara yang sudah lama mengadopsi mekanisme pemilihan pendahuluan adalah Amerika Serikat, dimana proses pemilihan calon Kepala Daerah umumnya dilakukan melalui *primary elections* sebagai tahap awal untuk menentukan kandidat partai yang akan maju ke pemilihan umum utama.⁸⁶⁹

Mekanisme pemilihan pendahuluan Sistem ini memberikan kesempatan bagi anggota partai untuk memilih calon yang dianggap paling layak mewakili partai mereka dalam pemilihan Kepala Daerah. Melalui pemilihan pendahuluan, proses rekrutmen calon menjadi lebih terbuka dan demokratis karena pemilihan dilakukan langsung oleh pemilih partai, bukan hanya oleh elit partai. Pelaksanaan pemilihan pendahuluan tentu berbeda di setiap negara bagian, disesuaikan dengan hukum dan peraturan lokal yang berlaku. Sistem *primary* di Amerika Serikat juga memiliki berbagai jenis, seperti *closed primary*, *open primary*, *semi-closed primary*, dan *top-two primary*, yang masing-masing memiliki mekanisme partisipasi pemilih yang berbeda.⁸⁷⁰ Semua mekanisme ini diatur secara ketat oleh peraturan negara bagian untuk memastikan transparansi dan keadilan dalam proses seleksi calon Kepala Daerah.

Mekanisme *primary elections* di Amerika Serikat yang terbuka, demokratis, dan partisipatif dapat menjadi contoh penting bagi sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia. Idealnya, sistem rekrutmen ini

⁸⁶⁹ John M Carey, *Term Limits and Legislative Representation* (Cambridge University Press, 1998).

⁸⁷⁰ Daniel P. Tokaji, 'Primary Elections: A Guide for Reform', *Election Law Journal*, 12 (2013).

diarahkan pada pembentukan mekanisme yang demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Oleh karena itu, mekanisme pemilihan pendahuluan dapat diadopsi secara langsung di internal partai politik dan dituangkan secara eksplisit dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART). Selain itu, mekanisme tersebut harus diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar proses rekrutmen menjadi lebih jelas dan terstruktur. Pemilihan pendahuluan juga berfungsi sebagai sarana penting untuk memperkuat legitimasi kandidat serta meningkatkan keterlibatan anggota partai dalam proses politik, sehingga mendorong partisipasi yang lebih luas dan menghasilkan calon Kepala Daerah yang benar-benar representatif dan memiliki dukungan kuat dari basis partai.

Proses pembaruan desain yuridis sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik diawali dengan evaluasi regulasi yang ada, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan AD/ART partai, untuk mengidentifikasi kelemahan dan kekosongan norma. Selanjutnya, disusun norma hukum baru yang menekankan keterbukaan, partisipasi kader, keadilan, dan akuntabilitas. Proses ini harus melibatkan dialog antara pembentuk undang-undang, akademisi, masyarakat sipil, dan partai politik secara partisipatif. Selain itu, partai politik perlu diwajibkan mengadopsi mekanisme pemilihan pendahuluan secara eksplisit dalam AD/ART. Desain ini bertujuan memperkuat legalitas, pengawasan, dan demokratisasi internal partai.

Desain yuridis sistem rekrutmen partai politik merupakan proses perumusan kerangka hukum yang bertujuan untuk menciptakan mekanisme pencalonan politik yang lebih demokratis. Proses ini dimulai dengan mengidentifikasi dan menganalisis landasan hukum positif yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik serta ketentuan dalam AD/ART masing-masing partai.

Setelah itu, dilakukan evaluasi terhadap praktik rekrutmen politik yang berlaku saat ini, termasuk bentuk dan sistem rekrutmen yang digunakan oleh partai serta potensi persoalan seperti dominasi elite dan ketiadaan mekanisme seleksi yang terbuka.

Perubahan ini dapat dilaksanakan dengan penambahan frasa pada Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yang awalnya berbunyi:

“Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.”

dapat dirubah menjadi:

“Rekrutmen calon Kepala Daerah dan/atau wakil Kepala Daerah dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan pendahuluan yang bersifat demokratis, terbuka, dan transparan, serta diatur secara rinci dalam AD/ART partai politik.” dengan dirubahnya ketentuan ini tidak hanya mengatur bahwa mekanisme rekrutmen diserahkan pada AD/ART partai, tetapi juga menegaskan pentingnya pelibatan kader secara luas serta pengawasan yang akuntabel dalam setiap tahap rekrutmen. Penambahan ini bertujuan memperkuat prinsip demokrasi internal partai politik dan menjamin legitimasi calon yang diusung dalam pemilihan Kepala Daerah.

Langkah berikutnya harus menggunakan pendekatan konseptual untuk merumuskan prinsip-prinsip dasar yang menjadi fondasi sistem rekrutmen politik yang ideal, seperti demokrasi internal, keterbukaan informasi, kesetaraan kesempatan. Pendekatan ini dapat dilengkapi dengan studi perbandingan hukum dari negara lain, misalnya Amerika Serikat yang menerapkan sistem pemilihan pendahuluan (*primary election*), sebagai referensi dalam menyusun norma baru yang kontekstual dengan sistem politik Indonesia. Dalam tahap ini, penting juga untuk merancang aturan baru baik dalam bentuk revisi undang-undang, peraturan KPU, maupun peraturan internal partai, yang secara eksplisit

mengatur mekanisme seleksi calon, tahapan rekrutmen, kriteria calon, serta pengawasan terhadap proses tersebut.

Perubahan yang ideal juga harus memuat sistem akuntabilitas yang jelas, seperti kewajiban partai melaporkan proses seleksi ke lembaga penyelenggara pemilu, serta mekanisme audit dan pengawasan oleh lembaga independen. Untuk menjamin implementasi desain tersebut, perlu dilakukan uji kelayakan melalui simulasi kebijakan, diskusi publik, dan advokasi kepada lembaga pembuat kebijakan seperti DPR dan KPU. Dengan demikian, desain yuridis ini tidak hanya bersifat normatif tetapi juga operasional, sehingga mampu memperkuat fungsi partai politik sebagai pilar demokrasi dan menjamin kualitas calon Kepala Daerah yang dihasilkan melalui proses seleksi yang adil dan transparan. Dengan demikian, perubahan desain yuridis sistem rekrutmen calon Kepala Daerah yang mengedepankan mekanisme pemilihan pendahuluan yang demokratis menjadi langkah strategis dalam memperkuat tata kelola politik di Indonesia. Implementasi sistem ini tidak hanya akan meningkatkan legitimasi partai politik dan calon Kepala Daerah, tetapi juga memperkokoh peran partai sebagai pilar demokrasi yang menjunjung tinggi prinsip keadilan dan keterbukaan dalam proses seleksi kepemimpinan daerah.

SIMPULAN

Negara demokratis menempatkan partai politik sebagai jembatan penting antara rakyat dan pemerintah, terutama dalam rekrutmen calon Kepala Daerah. Partai politik bertugas menjaring individu yang berpotensi aktif dalam politik dan menempatkan mereka sebagai calon pemimpin di tingkat nasional maupun daerah. Rekrutmen politik adalah proses penyaringan individu untuk mengisi jabatan pemerintahan, yang dilakukan melalui berbagai cara, seperti keanggotaan partai dan pencalonan jabatan publik. Kurangnya keterbukaan dalam rekrutmen menandakan

belum adanya aturan yang tegas mengatur mekanisme dan tahapan seleksi calon Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik memberi wewenang partai melakukan rekrutmen secara demokratis, sedangkan Pasal 29 mengatur rekrutmen berdasarkan AD/ART partai, yang umumnya bersifat umum dan tidak rinci. Proses rekrutmen biasanya dilakukan oleh struktur internal partai tanpa kejelasan mekanisme seleksi atau partisipasi kader dan publik. Partai-partai di Indonesia menunjukkan semua menggunakan bentuk rekrutmen tertutup dengan sistem yang bervariasi antara sentralistik, desentralistik, dan campuran. Aturan rekrutmen dalam AD/ART partai tidak tertulis rinci, membuka peluang oligarki dan subjektivitas elit. Akibatnya, transparansi dan akuntabilitas rendah, kualitas kepemimpinan daerah menurun, dan kepercayaan publik terhadap partai melemah.

Model ideal sistem rekrutmen calon Kepala Daerah oleh partai politik di Indonesia harus mengedepankan prinsip demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas untuk menghindari dominasi elit, nepotisme, dan kolusi yang merusak kualitas kepemimpinan daerah. Sistem ini sebaiknya diatur secara jelas dalam AD/ART partai dan diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Mekanisme pemilihan pendahuluan (*primary election*) yang telah diterapkan di negara-negara demokratis seperti Amerika Serikat dapat menjadi contoh untuk diadopsi di Indonesia. Pemilihan pendahuluan memungkinkan keterlibatan luas kader partai dalam memilih calon, sehingga proses menjadi lebih terbuka dan legitimasi kandidat meningkat. Pembaruan sistem yuridis rekrutmen harus meliputi revisi regulasi, penambahan frasa pada Pasal 29 UU Partai Politik yang menegaskan pemilihan pendahuluan sebagai mekanisme rekrutmen, serta penegakan sistem akuntabilitas melalui pengawasan dan pelaporan seleksi kepada lembaga penyelenggara pemilu. Implementasi perubahan ini memerlukan uji kelayakan,

dialog publik, dan advokasi kepada pembuat kebijakan agar desain rekrutmen yang baru tidak hanya normatif tetapi juga operasional, memperkuat fungsi partai politik sebagai pilar demokrasi, dan menghasilkan calon Kepala Daerah yang berkualitas, representatif, dan dipercaya publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel Abraham, And G Bingham Powell, 'Comparative Politics: A Developmental Approach', (*No Title*), 1966
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Konstitusi Press, 2006)
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama, 2003)
- Carey, John M, *Term Limits And Legislative Representation* (Cambridge University Press, 1998)
- Ebenstein, William, *Pengantar Pemikiran Politik* (Raja Grafindo, 1994)
- El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia* (Prenada Media, 2017)
- Fitriyah, Fitriyah, 'Partai Politik, Rekrutmen Politik Dan Pembentukan Dinasti Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)', *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 11.1 (2020), Pp. 1–17, Doi:10.14710/Politika.11.1.2020.1-17
- Hadjon, Philipus M, And Others, 'A. BUKU', *Jurnal Rechtvinding*, 9.2 (2020)
- Hafsari, Iqbal, Lusi Andriyani, And Asep Setiawan, 'Rekrutmen Partai Politik Dalam Pembentukan Dinasti Ratu Atut Chosiyah Di Provinsi Banten', *Integralistik*, 33.2 (2022), Pp. 90–99
- Hazan, Reuven Y, And Gideon Rahat, 'Candidate Selection: Methods And Consequences', *Handbook Of Party Politics* 2006, 2006, Pp. 109–21
- Held, David, *Models Of Democracy* (Stanford University Press, 1987)

- Hutapea, Bungasan, 'Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4.1 (2015), Pp. 1–20
- Ibrahim, Johnny, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayu Media, 2006)
- Mahadi, Helmi, 'Pragmatisme Politik: Studi Kasus Proses Rekrutmen Politik PDIP Pada Pilkada, Kabupaten Sleman', *Jurnal Studi Pemerintahan*, 2011
- Mamudji, Soerjono Soekanto Dan Sri, 'Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Cetakan Ke-11', *Jakarta: Raja Grafindo Persada*, 2009
- Mayo, Henry B, 'An Introduction To Democratic Theory', *(No Title)*, 1960
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering: Voting Rules And Political Behavior* (Cambridge University Press, 2004)
- Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilu* (Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Dan Jurusan Ilmu Pemerintahan ..., 2009)
- Prianto, Budhy, 'Partai Politik, Fenomena Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah, Dan Desentralisasi', *PUBLISIA (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 1.2 (2016), Pp. 105–17
- Sandjaja, Djojosoekarto &, *Demokrasi Dan Partai Politik*, (Kompas, 2008)
- Schumpeter, Joseph A, *Capitalism, Socialism And Democracy* (Routledge, 2013)
- Suhaimi, Else, 'Prinsip-Prinsip Umum Rekrutmen Politik Sebagai Landasan Idil Penyusunan Pola Rekrutmen Dalam Ad/Art Partai Politik Di Indonesia', *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 7.1 (2021), Pp. 27–51, Doi:10.51517/Jhtp.V7i1.295
- Tanurejo, Budiman, *Jakarta Memilih: Pilkada Dan Pembelajaran Demokrasi* (Buku Kompas, 2007)
- Tokaji, Daniel P., 'Primary Elections: A Guide For Reform', *Election Law Journal*, 12 (2013)
- Wengky, Saputra, 'Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi: Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Demokrat Dalam

Menetapkan Calek Pada Pemilu Legislatif 2009 Di Kabupaten Agam' (Universitas Andalas, 2012)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Wali Kota