

HAMBATAN PROSES ADMINISTRASI PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN WAKIL BUPATI GORONTALO

(Kajian Normatif Pasal 176 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2016)

¹Salahudin Pakaya, ²Fitri Usman

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Gorontalo,

Jl. Prof. Dr. Mansoer Pateda, Pentadio Timur, Gorontalo, Indonesia 96212,

e-mail: yadhikhlas@umgo.ac.id

Abstract

Normatively, the filling of the position of deputy regional head has been regulated in Article 176 paragraph (2) of Act. Number 10 Year 2016 (UU Pilkada), but this legal norm is not sufficient to overcome the obstruction of administrative process of filling the position of Deputy Regent of Gorontalo which from March 2018 to March 2020. This research is normative by analyzing the content of existing legal norms. Legal materials are obtained from laws and regulations, documents issued by related institutions, and opinions of experts contained in books and articles. The results showed that the administrative process of filling the position of Vice Regent of Gorontalo was hampered, because the existing legal norms were not sufficient to overcome these obstacles. The Author recommends the need for the establishment of implementing regulations that govern technically the procedures for filling the position of deputy regional head, which can give a clear role to the relevant institutions.

Keywords: *administrative process; filling the deputy regent*

Abstrak

Secara normatif pengisian jabatan wakil kepala daerah telah diatur dalam Pasal 176 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada), tetapi norma hukum ini belum memadai untuk mengatasi terhambatnya proses administrasi pengisian jabatan

Wakil Bupati Gorontalo yang sejak Maret 2018 sampai dengan Maret 2020. Penelitian ini bersifat normatif dengan melakukan analisis isi terhadap norma hukum yang ada. Bahan-bahan hukum diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dokumen yang dikeluarkan oleh institusi terkait, dan pendapat para ahli yang termuat dalam buku dan artikel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terhambatnya proses administrasi pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, karena norma hukum yang ada belum memadai untuk mengatasi hambatan tersebut. Penulis merekomendasikan perlunya pembentukan peraturan pelaksanaan yang mengatur secara teknis tentang tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah, yang dapat memberikan peran secara jelas kepada institusi yang terkait.

Kata kunci: proses administrasi; pengisian wakil bupati

PENDAHULUAN

Pemilihan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia pertama kali dilaksanakan pada tahun 2005, setelah rakyat Indonesia berhasil melalui pemilihan umum (Pemilu) tahun 2004. Pada pemilu 2004 ini rakyat Indonesia pertama kali memilih secara langsung pasangan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), keberhasilan pelaksanaan Pilpres ini mendorong gelombang demokratisasi pasca reformasi 1998 menggelinding

sampai ke daerah-daerah, yang berdampak pada adanya tuntutan mewujudkan demokrasi ditingkat lokal, yaitu pemilihan langsung kepala daerah di provinsi, kabupaten dan kota. Desakan perwujudan demokratisasi di daerah pada gilirannya mengharuskan Presiden dan DPR menyetujui rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah pada tahun 2004 yang intinya menyetujui pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan.

Dalam perkembangannya, Pilkada langsung dapat terlaksana selama dua kali (2005 dan 2010) meski masih mendapat kritikan dari berbagai kalangan mengenai pelaksanaannya, terutama dari kesiapan dan ketersediaan sumber daya lokal daerah untuk ikut berpartisipasi secara langsung dalam proses demokrasi. Kritikan yang dilontarkan sesungguhnya bermaksud untuk memperbaiki kualitas pelaksanaan Pilkada ini, sehingga menghasilkan suatu pemerintahan daerah yang demokratis. Salah satu upaya perbaikan penyelenggaraan Pilkada, dibentuklah aturan-aturan hukum tentang Pilkada yang saat 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 telah

diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 (UU Pilkada).

Dalam UU Pilkada di atas, proses pencalonan pasangan calon kepala daerah-wakil kepala daerah (Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota) dapat melalui partai politik atau gabungan partai politik dan/atau melalui jalur perseorangan (independen tanpa dukungan partai politik). Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada menyatakan bahwa *“Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25 % (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan”*. Sedangkan ketentuan

yang berkaitan dengan pencalonan melalui jalur perseorangan, dapat di baca dalam Pasal 41, yang pada intinya pasangan calon perseorangan dapat mendaftarkan sebagai calon peserta Pilkada, apabila memenuhi syarat dukungan dari penduduk di daerah yang bersangkutan dengan jumlah minimal yang telah ditentukan dalam UU Pilkada berdasarkan pada variasi jumlah penduduk provinsi, kabupaten dan kota wilayah pelaksanaan Pilkada.

Tahun 2015 merupakan pelaksanaan Pilkada yang ketiga di Indonesia. Pilkada 2015 ini merupakan penerapan pertama kali UU Pilkada dan pelaksanaannya dilakukan secara serentak di sejumlah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. UU Pilkada memberikan kewenangan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi, Kabupaten dan Kota sebagai institusi penyelenggara Pilkada, yang mana institusi ini telah eksis sejak

pelaksanaan Pemilu Presiden dan Legislatif tahun 2014. KPU Provinsi, Kabupaten dan Kota ini merupakan institusi penyelenggara Pemilu dan Pilkada di daerah yang berada dibawah kendali KPU RI. Begitu pula untuk mengawasi pelaksanaan Pilkada 2015, kewenangan ini diberikan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI, yang memiliki perangkat di Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Pemilu dan Pilkada sebagai proses politik dalam rangka mengisi jabatan di pemerintahan, harus dibingkai dengan sejumlah norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai konsekwensi negara Indonesia sebagai negara hukum demokratis *constitutional democracy*, yang mana setiap proses pengisian jabatan politik (publik) harus didasarkan pada prinsip-prinsip hukum dan demokrasi (Asshiddiqie, 2009). Tidak terkecuali, seluruh institusi yang terlibat dalam

pelaksanaan Pemilu dan Pilkada harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama dalam hal kepastian hukum tentang kewenangan institusi-institusi tersebut dalam mengendalikan tahapan Pemilu dan Pilkada. Sumber kewenangan suatu institusi (jabatan) harus didasarkan dan/atau berdasarkan aturan hukum, karena dalam kewenangan itu terdapat sejumlah otoritas (wewenang) untuk bertindak dalam memutuskan sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat (Ridwan HR, 2016).

Pernyataan negara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dapat dimaknai dalam rumusan Pasal 1 ayat (2 dan 3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Negara Indonesia adalah negara hukum, dan kedaulatan negara berada ditangan

rakyat yang dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pernyataan ini, melahirkan pandangan bahwa Indonesia tidak hanya merupakan negara hukum (*nomokras*) *an sich*, tetapi dalam paham negara hukum itu terkandung pula paham negara *demokrasi*. Nomokrasi adalah paham kedaulatan dijalankan berdasarkan norma, sedangkan demokrasi adalah paham kedaulatan berdasarkan kepentingan rakyat. Wujud pelaksanaan demokrasi di Indonesia terimplementasi melalui hak-hak warga negara untuk membentuk partai politik sebagai satu-satunya institusi yang diberikan hak menjadi peserta Pemilu. Dalam pada itu, untuk mengendalikan peran dan fungsi institusi politik (Partai Politik dan Pemilu) maka dibentuk sejumlah peraturan perundang-undangan (aturan hukum), antara lain UU Pemilu, UU Pilkada, UU Partai Politik.

Dalam suatu negara yang menganut demokrasi, partai politik telah diakui sebagai pilar utama demokrasi, bahkan menjadi penentu demokrasi *political party created democracy* merupakan ungkapan Schattschneider sebagai pengembangan konsep dari James Bryce yang mengatakan bahwa “partai politik tak terelakkan, tidak ada negara merdeka tanpa partai” (Katz dan Crotty, 2015). Eksistensi partai politik menjadi penentu demokrasi, terlihat dalam kehidupan kenegaraan Indonesia saat ini, hampir semua jabatan kenegaraan (Presiden, Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggota DPR dan DPRD) dapat langsung ditentukan oleh partai politik untuk selanjutnya dipilih melalui Pemilu dan/atau Pilkada. Dengan fakta ini, dapat dibangun suatu asumsi bahwa apabila hendak menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, maka perbaiki pula tata kelola partai politik.

Pengelolaan partai politik dengan baik akan berdampak pada lahirnya kader-kader partai politik

yang memiliki jiwa kenegarawanan, karena sejatinya para kader (aktifis) partai politik sangat memahami dan peka dengan persoalan-persoalan di masyarakat (publik) yang memerlukan penanganan dari pemerintah. Dalam fungsinya sehari-hari, partai politik senantiasa menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat untuk diwujudkan dalam program pemerintah. Sehingga itu, agar pemerintah dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat tersebut, partai politik diberikan hak untuk menentukan siapa-siapa yang didudukkan sebagai pemimpin pemerintahan (Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, Pimpinan dan Anggota DPR/DPRD).

Pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional (pusat) diberikan kewenangan secara otonom (mengatur diri sendiri wilayahnya) dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI),

hal ini sesuai dengan sejumlah ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Eksistensi pemerintahan daerah selanjutnya dilengkapi dengan perangkat jabatan pemerintahan, terutama jabatan yang mengendalikan kepemimpinan dalam pemerintahan, yakni kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota). Supaya kepala daerah terarah dalam menjalankan kewenangannya mengendalikan pemerintahan di daerah, dihadirkan lembaga legislatif daerah (DPRD) yang berfungsi sebagai pengawas dan penyeimbang *chek and balance* atas segala tindakan kepala daerah.

Dalam mengisi jabatan kepala daerah dan keanggotaan DPRD, dibentuk suatu sistem yang dapat memenuhi prinsip demokrasi, yaitu Pemilu dan Pilkada. Tahapan pengisian jabatan kepala daerah dan DPRD untuk saat ini, mengikuti agenda nasional yaitu lebih dahulu pelaksanaan Pemilu sesudah itu

pelaksanaan Pilkada. Anggota DPRD dipilih melalui Pemilu, sedangkan kepala daerah dipilih melalui Pilkada, yang kedua lembaga ini secara eksistensial pejabat yang terpilih berasal dari partai politik. Karena sebelum memegang jabatan tersebut, mereka diseleksi terlebih dahulu oleh partai politik yang mencalonkannya untuk dipilih oleh masyarakat, dikecualikan bagi kepala daerah yang mencalonkan diri melalui jalur perseorangan (dukungan sejumlah pemilih tanpa dukungan partai politik).

Sistem pelaksanaan Pilkada masih diatur secara terpisah dalam sistem Pemilu, hal ini merupakan konsekuensi dari ketentuan dalam UUD NRI 1945, yang tidak secara eksplisit menyatakan bahwa penentuan pejabat kepala daerah sebagai pemimpin pemerintahan di daerah harus dipilih melalui pemilihan umum. Klausul Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 hanya menyebutkan

bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah dipilih secara demokratis, sehingga terjadi perbedaan pendapat dalam menafsirkan frasa “dipilih secara demokratis”, dapat diartikan dipilih langsung oleh masyarakat di daerahnya, atau dipilih melalui DPRD sebagai lembaga representasi masyarakat di daerah. Psikologi para penyusun perubahan UUD 1945 (1999-2002) pasca reformasi 1998, bisa jadi sangat hati-hati dalam merumuskan sistem penentuan pejabat kepala daerah, karena dikhawatirkan berdampak pada gangguan terhadap bentuk negara kesatuan (NKRI). Satu sisi arus reformasi dan demokratisasi sangat kuat di kalangan masyarakat dalam merubah secara total tatanan kehidupan kenegaraan Indonesia, sementara pada sisi lain, bentuk negara kesatuan sebagai salah satu

nilai dasar terbentuknya Negara Indonesia harus tetap dipertahankan.

Secara pelan-pelan arus demokratisasi akhirnya menghasilkan penentuan pejabat kepala daerah melalui pemilihan langsung (Pilkada), walaupun demikian eksistensi pejabat kepala daerah tetap dalam kendali pemerintah pusat. Pada mulanya Pilkada diatur dalam bagian UU Pemda (UU No. 32 Tahun 2004). Tetapi seiring dengan pelaksanaan Pilkada tersebut, pada gilirannya pemerintah pusat (Presiden dan DPR) yang didukung oleh kalangan aktifis pro demokrasi (akademisi, jurnalis, LSM) menyepakati bahwa penyelenggaraan Pilkada harus diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Dalam kajian hukum tata negara, pada hakikatnya Pemilu dan/atau Pilkada ini merupakan institusi yang tidak dapat diabaikan perannya dalam menciptakan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang terarah sesuai tujuan

bernagara, yakni memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi segenap rakyat/bangsa Indonesia serta ikut berpartisipasi dalam menciptakan perdamaian dalam kehidupan global (dunia). Prinsip suatu negara kesejahteraan *welfare state* menghendaki bahwa seluruh instrumen kenegaraan harus dikelola untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dan Indonesia sesuai Pembukaan UUD NRI 1945 termasuk negara kesejahteraan (Palguna, 2019).

Pelaksanaan Pilkada terlepas dari segala kekurangannya, telah menjadi instrumen kenegaraan dalam mencapai tujuan negara kesejahteraan, yang mana dengan dipilih langsung kepala daerah memberikan peluang kepada masyarakat (warga negara) yang ada di daerah untuk menentukan sendiri siapa yang pantas dan layak untuk mempercepat kehidupan kesejahteraan

an bagi warga negara di daerah. Peran kepala daerah tentu sangat strategis, karena ditangannya terdapat sejumlah kewenangan dalam mengendalikan pemerintahan dalam mengelola kekayaan negara yaitu sumber daya manusia dan alam yang ada di daerah untuk kemakmuran bersama. Oleh karena itu, abai dan lalainya masyarakat di daerah turut andil dalam menentukan kepala daerah melalui Pilkada, akan berakibat pada terhambatnya upaya percepatan perwujudan kehidupan yang makmur dan sejahtera bagi masyarakat itu sendiri. Selain itu, partai politik yang diharapkan dapat menyeleksi secara baik dan benar calon kepala daerah turut pula menentukan cepat atau lambatnya percepatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerah (Irham :2016).

Kepala daerah sebenarnya tidak sendiri dalam menanggung atau memikul amanah kesejahteraan

masyarakat, Dia dilengkapi sejumlah perangkat birokrasi yang berasal dari Apartur Sipil Negara (ASN) dalam struktur pemerintahan daerah, selain itu kepala daerah didampingi oleh wakil kepala daerah yang berfungsi membantu kepala daerah dalam memperlancar tugas dan wewenangnya. Meskipun Pasal 18 UUD NRI 1945 hanya menyebutkan kepala daerah yang diberikan kewenangan mengendalikan pemerintahan di daerah, tetapi dalam mengefektifkan pelaksanaan kewenangan tersebut, kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah (sebagaimana hal ini diadopsi dari pasangan Presiden dan Wakil Presiden). Masih terjadi perdebatan di kalangan pakar hukum tata negara bahwa perlu dipertanyakan eksistensi wakil kepala daerah dalam efektifitas jalannya pemerintahan daerah. Dalam faktanya, justru yang terjadi bahwa jabatan wakil kepala daerah menjadi kontraproduktif

dengan efektifitas serta efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena seringkali kepala daerah dan wakil kepala daerah “pecah kongsi” dalam perjalanan pemerintahannya.

Ditengah masih adanya yang mempersoalkan eksistensi jabatan wakil kepala daerah, tetapi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah (UU Pemda dan UU Pilkada) tetap mempertahankan adanya jabatan wakil kepala daerah yang dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah. Bahkan dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah karena berhenti atau diberhentikan, menurut UU Pemda dan UU Pilkada masih dimungkinkan pengisian kekosongan jabatan tersebut. Pasal 89 UU Pemda (UU No. 23 Tahun 2014) dinyatakan bahwa; *“Apabila wakil kepala daerah berhenti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 atau diberhentikan*

berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (4), pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah”.

Pilkada tahun 2015 menjadi pilot project pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional yang digelar di sejumlah 272 daerah, yang terdiri 9 daerah provinsi, 263 daerah kabupaten/kota. Terdapat 204 daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir pada 2015, dan 68 daerah yang masa jabatan kepala daerahnya berakhir 2016. Di wilayah Provinsi Gorontalo, Pilkada 2015 digelar di tiga daerah kabupaten, yakni Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Bone Pohuwato, dan Kabupaten Bone Bolango.

Pilkada di Kabupaten Gorontalo diikuti oleh 5 (lima) pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala

daerah (Bupati dan Wakil Bupati) Gorontalo, terdiri dari 3 (tiga) pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan 2 (dua) pasangan calon melalui jalur perseorangan (dukungan sejumlah penduduk). Pasangan calon dari partai politik adalah: 1) Rustam Hs Akili- Anas Jusuf (PAN dan PKS), 2) Nelson Pomalingo- Fadli Hasan (Partai Demokrat dan PPP), dan 3) Tonny Junus- Sofyan Puihi (PDIP dan PKB), sedangkan untuk pasangan calon perseorangan adalah: 1) Sukri Moonti – Sri Darsianti Tuna, dan 2) Zukri Harmain-Dudi Suganda Daud. Semua pasangan calon yang diusung partai politik, dicalonkan oleh gabungan partai politik karena tidak ada satu pun partai politik di Kabupaten Gorontalo yang dapat mengusung pasangan calon secara mandiri dalam arti harus bergabung/koalisi. Hasil Pemilu 2014 untuk anggota DPRD Kabupaten

Gorontalo, menunjukkan bahwa tidak ada partai yang memperoleh kursi minimal 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi di DPRD Kabupaten Gorontalo. Ketentuan syarat minimal perolehan kursi 20 % di DPRD bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, didasarkan pada ketentuan Pasal 40 ayat (1) UU Pilkada.

Hasil Pilkada 2015 di Kabupaten Gorontalo menetapkan pasangan calon Nelson Pomalingo-Fadli Hasan (NAFAS) sebagai pasangan calon terpilih, dan setelah melalui pengujian hasil Pilkada ini di Mahkamah Konstitusi, pasangan NAFAS dilantik oleh Gubernur Gorontalo pada Februari 2016. Tetapi dalam perjalanan pemerintahannya kurang lebih sudah memasuki 2 (dua) tahun, Fadli Hasan tersandung masalah yang mengakibatkan dirinya harus diberhentikan dari jabatan Wakil

Bupati Gorontalo. Fadli Hasan resmi diberhentikan dari jabatannya sejak Maret 2018 melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor : 13275-409 tanggal 12 Maret 2018 Tentang Pemberhentian Wakil Bupati Gorontalo Provinsi Gorontalo.

Kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo sejak Maret 2018 sampai dengan Maret 2020, terhitung sudah dua tahun kekosongan jabatan ini belum terisi, padahal dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (UU Pemda) memungkinkan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah (Wakil Bupati). Tetapi dalam proses pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo sepertinya mengalami hambatan. Potensi terhambatnya proses ini dapat saja terjadi di partai politik pengusung calon, mengingat hak untuk mengusulkan calon pengisian jabatan wakil kepala daerah ada di tangan partai politik. Proses penentuan calon internal partai politik

yang sangat berpotensi menghambat pengusulan calon, apalagi bagi gabungan partai politik pengusung, tentunya makin rumit prosesnya dalam membangun kesepakatan untuk menetapkan bersama tentang 2 (dua) orang calon pengisian wakil kepala daerah. Pasangan NAFAS merupakan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Gorontalo yang diusung oleh gabungan partai politik, yakni Partai Demokrat dan PPP.

Ketentuan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada menyatakan bahwa : *“Partai politik atau gabungan partai politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Dalam mencermati ketentuan ini, terdapat tiga institusi yang terlibat dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala

daerah, yakni partai politik, kepala daerah, dan DPRD. Sehingga kelancaran proses administrasi pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah ditentukan oleh tiga institusi ini, sehingga itu dalam paper ini, Penulis dalam mengkaji norma Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada, apakah memiliki makna yang kurang jelas, sekaligus kajian empiris dalam hal institusi mana yang terjadi hambatan proses administrasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat normatif dengan melakukan analisis isi *content analysis* terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang dihubungkan dengan suatu peristiwa hukum. Peristiwa hukum di masyarakat dalam banyak hal mengalami Bahan-bahan hukum yang digunakan untuk melengkapi pembahasan ini, yakni : peraturan perundang-undangan, pendapat

para ahli, kamus hukum dan informasi dalam jaringan (daring) internet, dan sejumlah dokumen institusi yang terkait, dilengkapi dengan hasil diskusi dengan pihak-pihak terkait yang mengetahui permasalahan yang sedang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Masyarakat di wilayah Kabupaten Gorontalo sudah mengetahui bahwa Pemerintahan Kabupaten Gorontalo sekarang ini tinggal dikendalikan oleh Bupati Gorontalo (Nelson Pomalingo) tanpa didampingi lagi oleh Wakil Bupati Gorontalo (Fadli Hasan). Jabatan Wakil Bupati Gorontalo yang dijabat oleh Faldi Hasan telah lama kosong sejak Maret 2018, karena Fadli Hasan diberhentikan oleh Mendagri yang didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 03 P/KHS/2017 tanggal 30 Oktober 2017 yang menyatakan bahwa Keputusan DPRD Kabupaten

Gorontalo Nomor 29/KEP/DPRD/IX/2017 tanggal 22 September 2017 tentang Pernyataan Pendapat bahwa Wakil Bupati Gorontalo (Fadli Hasan) telah melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban sebagai wakil kepala daerah, dan melakukan perbuatan tercela.

Kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo pasca diberhentikannya Fadli Hasan, memungkinkan untuk diisi kembali sesuai ketentuan Pasal 89 UU Penda yang menyatakan bahwa; *“Apabila wakil kepala daerah berhenti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (4), pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah”*. Dengan demikian

aturan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo adalah UU Pilkada.

Ketentuan UU Pilkada yang dapat dijadikan dasar dalam pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, menurut Penulis dapat dicermati pada Pasal 176 ayat (1, 2 dan 5) yang menyatakan bahwa :

“Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik pengusung”

Partai Politik atau gabungan Partai Politik

pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, atau Walikota, untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

Dengan mencermati ketentuan dalam UU Pilkada di atas, proses pengisian jabatan wakil kepala daerah memerlukan aturan teknis yang diimplementasikan dalam bentuk tahapan dan jadwal. Tahapan dapat dibagi dalam tiga tahapan utama, yaitu pencalonan, pemilihan,

dan penetapan hasil. Tiga tahapan tersebut semestinya diatur dalam Peraturan Pemerintah sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada. Selanjutnya untuk jadwal disusun berdasarkan tiga tahapan utama tersebut yang memperhatikan asas efisiensi dan efektifitas proses, sehingga jabatan wakil kepala daerah dapat segera terisi.

Analisis terhadap Norma Hukum Proses Pengisian Jabatan Wakil Bupati Gorontalo

Sebagai konsekwensi dan konsistensi penerapan negara hukum yang demokratis, tentunya dalam pengisian jabatan publik di Indonesia didasarkan pada peraturan perundang-undngan yang berlaku sebagai norma yang telah disepakati dan ditetapkan secara sah. Pasal 89 UU Pemda di atas, secara eksplisit menyatakan bahwa untuk melakukan

proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pilkada. Penulis berpendapat bahwa penggunaan UU Pilkada ini karena dalam pengisian kekosongan jabatan tersebut tetap menggunakan mekanisme pemilihan, meskipun pemilihannya tidak secara langsung oleh masyarakat di daerah.

Dalam Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada dinyatakan bahwa: *“Partai politik atau gabungan partai politik mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk dipilih dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Dalam ketentuan ini dapat dcermati bahwa ada dua tahapan (proses) yang dilakukan dalam mengisi kekosongan

jabatan wakil kepala daerah, yaitu pencalonan dan pemilihan, tahapan ini hanya lazim dilaksanakan dalam tahapan Pemilu dan/atau Pilkada. Proses pencalonan dilakukan oleh partai politik, sedangkan pemilihan dilakukan oleh DPRD dalam rapat paripurna.

Secara normatif ketentuan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada ini dianggap sudah jelas sesuai pernyataan UU ini pada bagian penjelasan pasal demi pasal. Bahkan menurut Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada bahwa untuk mengatur lebih lanjut tata cara pengusulan dan pengangkatan calon wakil kepala daerah akan diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dengan demikian instrumen aturan hukum dalam memproses pengisian jabatan wakil kepala daerah sudah memadai, sehingga aspek normatif (aturan hukum)

semestinya tidak dapat menghambat proses administrasi pengisian jabatan wakil kepala daerah.

Tetapi dalam faktanya dalam pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, telah terjadi ketegangan antara Partai Demokrat dengan Bupati Gorontalo. Ketegangan ini dipicu oleh keberatan Partai Demokrat atas usulan Bupati Gorontalo tentang dua nama calon pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo. Partai Demokrat merupakan partai politik yang bergabung dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam pencalonan pasangan calon NAFAS pada Pilkada 2015 di Kabupaten Gorontalo. Apa yang menjadi alasan Partai Demokrat mengajukan keberatan tentang hal ini, Penulis akan menguraikan pada bagian kedua dalam pembahasan ini.

Penerapan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada pada proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, dapat dirumuskan secara normatif implementatif seperti berikut: *“Gabungan Partai Demokrat dan PPP mengusulkan 2 (dua) orang calon Wakil Bupati Gorontalo kepada DPRD Kabupaten Gorontalo melalui Bupati Gorontalo untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten Gorontalo”*. Perlu dipastikan apakah Partai Demokrat dan PPP di Kabupaten Gorontalo telah menetapkan secara bersama-sama 2 (dua) orang calon Wakil Bupati Gorontalo, dan apakah hasil penetapan tersebut telah diusulkan secara resmi kepada DPRD Kabupaten Gorontalo melalui Bupati Gorontalo.

Dalam dokumen yang Penulis temukan bahwa Partai Demokrat dan PPP telah

mengusulkan calon Wakil Bupati Gorontalo melalui Bupati Gorontalo, tetapi pengusulan tersebut dilakukan secara masing-masing dan nama-nama calon yang diusulkan masih melebihi ketentuan 2 (dua) orang calon. PPP Kabupaten Gorontalo melalui surat nomor 255/ln/29-1/XI/2019 tanggal 29 November 2019 mengusulkan satu orang calon, yakni **Ahmad Lihu**. Selanjutnya Partai Demokrat Gorontalo melalui surat nomor 266/DPC-PD.Kab.GTLO/VIII/2019 tanggal 14 Agustus 2019 mengusulkan dua orang calon, yakni **Herman Walangadi** dan **Nani Mokodongan**. Dengan demikian calon yang diusulkan oleh masing-masing partai politik pengusung berjumlah 3 (tiga) orang, sehingga melebihi ketentuan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada yang menyatakan bahwa partai politik atau gabungan partai

politik mengusulkan 2 (dua) orang calon.

Bupati Gorontalo sebagai perantara usulan calon dari partai politik untuk diteruskan kepada DPRD Kabupaten Gorontalo, melakukan tindakan dengan melalui surat Nomor 100/1298/Bag.Pem tanggal 11 Desember 2019 yang ditujukan kepada Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Gorontalo, pada pokok suratnya meminta Partai Demokrat untuk dapat mengusulkan satu orang calon saja dan selanjutnya dikoordinasikan dengan partai politik pengusung lainnya yakni PPP. Selama kurang lebih satu bulan surat Bupati Gorontalo tersebut dikeluarkan dan belum mendapat tanggapan dari Partai Demokrat, Bupati Gorontalo melalui surat Nomor 100/005/Bag.Pem tanggal 3 Januari 2020 mengambil tindakan

untuk mengusulkan dua orang calon pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, yakni **Ahmad Lihu** dan **Herman Walangadi**.

Partai Demokrat Kabupaten Gorontalo melalui suratnya Nomor 239/PD-KAB.GTLO/I/2020 ditujukan kepada Ketua DPRD Kabupaten Gorontalo, pada pokoknya keberatan terhadap tindakan Bupati Gorontalo yang telah mengusulkan dua orang calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, dengan alasan bahwa dua orang calon tersebut belum mendapat persetujuan bersama gabungan partai politik pengusung, yang dibuktikan belum adanya surat pencalonan yang ditanda tangani bersama partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP).

Secara sepintas sikap Partai Demokrat ini terlihat ambigu, karena pada satu sisi sudah

mengusulkan nama Herman Walangadi sebagai calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, sementara pada sisi lain melakukan keberatan terhadap tindakan Bupati Gorontalo yang mengusulkan Herman Walangadi sebagai salah satu nama calon dari dua calon yang telah disampaikan kepada DPRD Kabupaten Gorontalo. Tetapi keberatan Partai Demokrat dapat dipahami dari aspek formil (proses pengambilan keputusan) dalam pencalonan yang harus mendapatkan kesepakatan dan ketetapan bersama gaubungan partai politik pengusung tentang pengusulan dua orang calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo yang dibuktikan dengan surat pencalonan ditanda tangani bersama oleh gabungan partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP).

Meskipun terdapat keberatan dari Partai Demokrat, DPRD Kabupaten Gorontalo tetap meneruskan proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo dengan menindak lanjuti surat Bupati Gorontalo yang menyampaikan dua orang calon (**Ahmad Lihu dan Herman Walangadi**). DPRD Kabupaten Gorontalo menggelar rapat paripurna dalam mengambil keputusan tentang tindak lanjut surat Bupati Gorontalo tersebut. Dalam rapat paripurna ini, terjadi polarisasi pilihan diantara fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Gorontalo, dari 8 (delapan) fraksi yang ada, 5 (lima) fraksi menyetujui untuk ditindak lanjuti, dan 3 (tiga) fraksi tidak setuju. Dengan demikian, DPRD Kabupaten Gorontalo sebagai intstitusi yang diberikan kewenangan oleh UU Pilkada untuk memilih salah satu nama

dari dua orang calon yang ada untuk ditetapkan sebagai Wakil Bupati Gorontalo terpilih.

Mencermati adanya tindakan Bupati Gorontalo, keberatan Partai Demokrat Kabupaten Gorontalo dan keputusan DPRD Kabupaten Gorontalo dalam proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, menurut Penulis hal ini disebabkan oleh kurang jelas dan/atau kekosongan norma hukum yang ada. Sejumlah hal yang kurang jelas dan/atau kosongnya norma hukum antara lain, yakni;

- 1) Tidak adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur secara teknis tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah sesuai yang diperintahkan oleh Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada. Pemerintah sudah menerbitkan PP No. 49 Tahun 2008 Tentang

Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, namun peraturan ini belum bisa mengatasi adanya hambatan proses administrasi pengisian jabatan wakil kepala daerah.

- 2) Keadaan pada poin (1) di atas, mengakibatkan tidak adanya ketentuan teknis mengenai pencalonan yang dilakukan gabungan partai politik pengusung, apakah pengusulan calon dapat dilakukan masing-masing partai politik pengusung kepada DPRD melalui kepala daerah, atau harus dilakukan secara bersama gabungan partai politik dalam satu surat pencalonan yang ditanda tangani

bersama oleh pimpinan partai politik yang bergabung.

3) Tidak dijelaskan, tindakan apa saja yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh kepala daerah sebagai perantara usulan partai politik atau gabungan partai politik pengusung dalam menyampaikan 2 (dua) orang calon pengisian jabatan wakil kepala daerah kepada DPRD.

4) Tidak dijelaskan institusi mana yang diberikan kewenangan dalam menyelenggarakan tahapan pengisian jabatan wakil kepala daerah, sehingga tahapan tersebut terkendali dan terlaksana secara efektif, sebagaimana KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menjadi institusi yang diberikan

wewenang dalam penyelenggaraan Pemilu dan/atau Pilkada.

5) Tidak adanya pembatasan waktu proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, sehingga tahapannya dapat terlaksana secara efektif dan efisien, dan tidak memberikan peluang kepada setiap institusi yang terlibat untuk melakukan *politicking* dalam arti mengambil keuntungan sendiri dalam suatu proses politik yang sedang diperankan.

Suatu proses politik, terutama dalam mengisi jabatan politik yang diperankan oleh sejumlah institusi, memerlukan aturan hukum yang konkrit dalam rangka untuk memberikan kepastian proses tersebut. Dalam perspektif negara hukum, seyogyanya seluruh perangkat

hukum (materi, struktur dan kultur) dapat berfungsi secara efektif sehingga masyarakat dapat segera memperoleh kepastian, manfaat dan keadilan terhadap suatu proses yang berkaitan dengan urusan publik. Indonesia sebagai negara yang cukup lama menganut negara hukum *rechstaat* yang seringkali menitikberatkan pada peran norma hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan (materi hukum) untuk menjalankan pemerintahan dengan baik, sehingga norma hukum yang kurang jelas dan/atau kosong dapat menghambat proses pemerintahan atau akibat buruknya terjadi penyalahgunaan kewenangan *detournement de pouvior*.

Sejumlah poin di atas yang dianggap telah menghambat proses administrasi pengisian

kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, menjadi bukti bahwa norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan mengenai Pilkada belum berfungsi secara efektif. Kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo yang terjadi sejak 18 Maret 2018 sampai dengan 18 Maret 2020 (sudah dua tahun) yang belum terisi, dapat dikatakan konsekwensi dari kurang jelas dan/atau kosongnya norma hukum sebagai dasar dan acuan dalam penyelenggaraan proses pengisian kekosongan jabatan tersebut. Keadaan ini, dapat saja mengakibatkan setiap institusi yang terlibat dalam proses, akan menafsirkan masing-masing norma hukum yang masih bersifat umum (UU Pilkada).

Peran Institusi dalam Pengisian Jabatan Wakil Bupati Gorontalo

Dalam proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, terdapat tiga institusi (lembaga) yang terlibat di dalamnya. Ketiga institusi tersebut adalah; partai politik, kepala daerah, dan DPRD. Selain aspek kurang jelas dan/atau kekosongan norma hukum (materi hukum) yang berpotensi menghambat proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, aspek institusi (struktur hukum) yang terlibat dalam proses tersebut berpotensi untuk menghambat proses pengisian jabatan wakil kepala daerah.

Partai politik yang dianggap paling berpotensi menghambat proses, karena calon pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang akan dipilih di DPRD berasal dari partai politik. Sehingga cepat atau lambatnya pengisian kekosongan jabatan ini, akan sangat ditentukan oleh cepat atau lambat partai politik

pengusung calon. Keterlambatan penentuan calon di internal partai politik sangat dipengaruhi oleh tarik-menarik kepentingan, baik secara orang-perorang maupun struktur kepengurusan partai politik (pusat dan daerah).

Lebih rumit lagi bagi gabungan partai politik pengusung, yang harus mempertemukan keinginan beberapa partai politik tersebut dalam memperoleh kesepakatan bersama untuk menetapkan 2 (dua) orang calon pengisian jabatan wakil kepala daerah. Jika gabungan partai politik itu hanya ada 2 (dua) partai politik, masih bisa memudahkan untuk memperoleh kesepakatan bersama dengan cara masing-masing partai politik mengajukan 1(satu) orang calon untuk disandingkan secara bersamaan menjadi 2 (dua) orang calon yang akan diusulkan kepada DPRD.

Dalam paper ini, Penulis mengaitkan suatu fakta terhambatnya proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di DKI Jakarta dan Kabupaten Grobogan Provinsi Jawa Tengah. Wakil Gubernur DKI Jakarta, Sandiaga Uno sejak pertengahan 2018 telah berhenti dari jabatannya karena ikut menjadi Calon Wakil Presiden pada Pemilu Presiden tahun 2019. Tetapi hingga awal tahun 2020, kekosongan jabatan Wakil Gubernur DKI Jakarta belum terisi, karena gabungan partai politik pengusung (Gerindra dan PKS) belum dapat menetapkan 2 (dua) orang calon yang akan diusulkan ke DPRD. Pada Kabupaten Grobogan Provinsi Jawa Tengah, kekosongan jabatan Wakil Bupati sejak tahun 2016 hingga awal tahun 2020 belum terisi, karena gabungan partai politik pengusung (Hanura,

PAN, PDIP dan PKB) belum mencapai kesepakatan tentang 2 (dua) orang calon yang diusulkan ke DPRD.

Penulis mencermati suatu hal yang menarik dalam proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, bahwa gabungan partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP) telah mengusulan calonnya kepada DPRD Kabupaten Gorontalo melalui Bupati Gorontalo. Tetapi usulan tersebut, selain dilakukan secara terpisah masing-masing partai politik, jumlah calonnya yang diusulkan sudah menjadi 3 (tiga) orang, sehingga melebihi ketentuan UU Pilkada bahwa calon yang diusulkan partai politik pengusung hanya 2 (dua) orang. Meski demikian, Bupati Gorontalo tetap meneruskan usulan tersebut ke DPRD dengan menggugurkan salah satu dari 2 (dua) orang calon yang diusulkan Partai

Demokrat, sehingga calon yang disampaikan kepada DPRD Kabupaten Gorontalo menjadi 2 (dua) orang dengan alasan masing-masing partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP) memperoleh jatah 1 (satu) calon.

Peran kepala daerah sangat minim dalam proses pengisian jabatan wakil kepala daerah, hanya dilalui oleh surat pengusulan calon yang berasal dari partai politik. Kepala daerah bersifat pasif menunggu usulan partai politik pengusung untuk diteruskan kepada DPRD, namun dalam kaitannya dengan proses pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, tindakan Bupati Gorontalo mendapat keberatan dari Partai Demokrat karena dianggap melakukan pelanggaran dalam jabatannya menggugurkan salah satu calon dari Partai Demokrat dan mengusulkan calon

yang belum mendapatkan ketetapan bersama gabungan partai politik pengusung (Partai Demokrat dan PPP) karena tidak dibuktikan dengan surat pencalonan pengisian Wakil Bupati Gorontalo yang ditandatangani bersama oleh pimpinan gabungan partai politik tersebut.

Penulis dalam mencermati proses administrasi pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, dengan memaknai tindakan Bupati Gorontalo sebagai langkah yang terpaksa dilakukan di tengah situasi gabungan partai politik pengusung tidak kunjung memperoleh kesepakatan dan ketetapan bersama. Bupati dapat pula melakukan tindakan untuk tetap bersikap pasif sampai adanya kesepakatan dan ketetapan bersama Partai Demokrat dan PPP tentang 2 (dua) orang calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo.

Pilihan Bupati Gorontalo untuk meneruskan calon yang berasal dari partai politik yang masih memiliki kendala administrasi (surat pencalonan bersama gabungan partai politik) dapat dikatakan suatu *diskresi* sepanjang kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo dianggap hal yang sangat mendesak.

Alasan bahwa adanya hal yang mendesak dalam kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, bisa mengundang perdebatan karena selama dua tahun (2018-2020) kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo dianggap tidak mempengaruhi jalannya pemerintahan yang selama ini dikendalikan oleh Bupati Gorontalo sendiri. Penulis berpandangan lain, bahwa tindakan Bupati Gorontalo ini karena memaknai ketentuan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada yang memberikan peran kepala

daerah sebagai institusi yang dilalui oleh usulan calon dari partai politik pengusung kepada DPRD, tetapi sepanjang masih terdapat kekurangan syarat formil yakni kesepakatan dan ketetapan bersama Partai Demokrat dan PPP, menurut hemat Penulis semestinya Bupati Gorontalo dapat menanggukkan nama-nama calon yang telah diusulkan partai politik secara masing-masing.

Penyampaian 2 (dua) orang calon pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo yang masih mendapat keberatan dari salah satu partai politik pengusung (Partai Demokrat) telah diterima oleh DPRD Kabupaten Gorontalo. Peran DPRD dalam pengisian jabatan wakil kepala daerah, menurut ketentuan Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada yakni memilih salah satu dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh partai politik

pengusung. Dengan perannya sebagai pemilih, seperti DPRD tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penelitian terhadap syarat-syarat calon yang didasarkan pada ketentuan syarat calon wakil kepala daerah dalam UU Pilkada. Tetapi karena tidak ada penjelasan dalam UU Pilkada atau Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU Pilkada mengenai tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah, maka DPRD dapat saja membuat tersendiri aturan dalam bentuk Tata Tertib (Tatib) pemilihan calon pengisian kekosongan jabatan tersebut.

Apabila DPRD mengambil tindakan untuk masih melakukan penelitian syarat administratif pencalonan, maka bisa jadi DPRD akan menemukan adanya syarat-syarat administratif yang belum terpenuhi, apalagi penelitian tersebut dilanjutkan

dengan penelitian faktual. Padahal hal ini sudah selesai dalam proses pencalonan di internal partai politik atau gabungan partai politik pengusung, dan bisa saja pemenuhan syarat pencalonan telah diantisipasi oleh kepala daerah. Berkaitan dengan penelitian syarat pencalonan, partai politik akan terlibat lagi dalam kegiatan ini, terutama dalam melakukan perbaikan administrasi jika ditemukan kekurangan syarat administrasi pencalonan. Lebih fatal lagi, apabila ditemukan ada calon yang tidak memenuhi syarat umur, pendidikan, dan tidak pernah dipidana yang pada pokoknya hal-hal tersebut tidak dapat diperbaiki kecuali mengganti calon.

Uraian di atas menjadi keterangan bahwa secara normatif Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada yang tidak dilengkapi

dengan Peraturan Pemerintah yang dapat mengatur secara teknis pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, memberikan peluang kepada institusi-institusi yang terlibat untuk dapat menghambat proses tersebut. Semestinya norma hukum yang mengatur proses ini, dilengkapi aturan teknis yang bisa membagi peran masing-masing institusi. Meskipun potensi hambatan institusi itu dominan ada di partai politik, tetapi peran DPRD sebagai pemilih tetap menjadi perhatian, sehingga norma hukum yang dapat menjelaskan peran masing-masing institusi tersebut dapat memperkecil atau membatasi *politicking* (praktek politik yang menguntungkan sendiri).

Apabila kembali pada uraian awal sebelum pembahasan bagian-bagian diatas, Penulis telah mengetengahkan bahwa

mencermati Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada, dapat disusun tahapan pengisian jabatan wakil kepala daerah dengan membagi dua tahapan utama, yakni ; pencalonan dan pemilihan. Dua tahapan ini selanjutnya dibuat dalam bentuk jadwal yang berbasis pada waktu, yang sudah tentu jadwal tersebut harus ada institusi yang mengendalikan. Merujuk pada penyelenggaraan Pilkada, pengendali tahapan dan jadwal Pilkada ada pada institusi KPU (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Menurut hemat Penulis semestinya UU Pilkada menentukan institsi mana yang berwenang mengendalikan tahapan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Partai politik atau gabungan partai politik pengusung dalam UU Pilkada sudah berikan hak untuk menentukan 2 (dua) orang calon pengisian jabatan wakil kepala

daerah, selanjutnya mengusulkan kepada DPRD untuk dipilih dalam rapat paripurna. DPRD menjadi institusi yang diberikan kewenangan untuk memilih salah satu dari 2 (dua) calon yang diusulkan partai politik, sehingga DPRD memiliki peran sebagai penentu siapa calon yang akan dinyatakan sebagai wakil kepala daerah terpilih. Peran kepala daerah seperti ini tidak ada, sehingga menurut Penulis untuk menyusun dan mengendalikan tahapan dan jadwal pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dapat diberikan kepada kepala daerah.

Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Pasal 176 ayat (2 dan 5) UU Pilkada, semestinya dapat mengatur peran-peran institusi di atas supaya proses pengisian jabatan wakil kepala daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Dalam konteks ini, norma hukum dapat memberikan kepastian, sehingga eksistensi negara hukum demokratis bisa dirasakan oleh masyarakat. Lain halnya apabila jabatan wakil kepala daerah dipandang tidak terlalu signifikan peranannya dalam pemerintahan, sehingga apabila dalam perjalanan pemerintahan suatu pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah, terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, maka jabatan ini dapat dibiarkan kosong sampai dengan berakhirnya masa jabatan tersebut.

Mencermati proses administrasi pengisian jabatan Wakil Bupati Gorontalo, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) seperti ini memaknai bahwa kekosongan jabatan tersebut harus tetap diisi. Kemendagri melalui suratnya Nomor 132.75/559/OTDA, tanggal

24 Januari 2019 yang ditujukan kepada Gubernur Gorontalo agar mengkoordinasikan dengan DPRD Kabupaten Gorontalo untuk segera mengusulkan pengesahan pengangkatan Wakil Bupati Gorontalo. Kemendagri sepertinya kurang mencermati bahwa dalam UU Pilkada, tidak ada ketentuan mengenai batas waktu sudah terisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Sejak terjadi kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo pada Maret 2018, semua instansi yang terlibat (partai politik, kepala daerah, DPRD), masing-masing sepertinya *wait and see* menunggu siapa yang harus memulai tahapan pengisian jabatan ini. Meskipun secara umum dapat dimaknai bahwa yang memulai semestinya partai politik pengusung yang menentukan 2 (dua) orang calon, tetapi partai politik pengusung

tidak diberikan batasan waktu dalam menentukan dan mengusulkan calon tersebut. Dengan demikian tidak dapat dihindari munculnya pendapat bahwa partai politik menjadi faktor utama terhambatnya proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

PENUTUP

Setelah membahas permasalahan mengenai hambatan proses administrasi pengisian kekosongan jabatan Wakil Bupati Gorontalo, dapat dirumuskan kesimpulan bahwa secara normatif terdapat kekurangan dan/atau kekosongan aturan hukum dalam mengatur secara teknis proses pengisian jabatan wakil kepala daerah. Akibatnya, sejumlah institusi yang terlibat dalam proses ini, tidak memiliki pegangan untuk memerankan institusinya, sehingga menimbulkan interpretasi masing-masing institusi terhadap Pasal 176

ayat (2) UU Pilkada yang normanya masih bersifat umum dalam mengatur secara teknis mengenai pengisian jabatan wakil kepala daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, belum memberikan penjelasan secara teknis tentang tata cara pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Dengan kesimpulan di atas, Penulis merekomendasikan beberapa hal untuk melengkapi norma hukum yang ada dalam Pasal 176 ayat (2) UU Pilkada, yakni : *Pertama*; Perlunya Presiden selaku kepala pemerintahan pusat untuk membentuk Peraturan Pemerintah sesuai amanat Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada sebagai aturan hukum yang memuat tata cara (pedoman teknis)

pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, atau setidaknya Kemendagri selaku pembantu Presiden yang bertugas melakukan pembinaan terhadap pemerintahan daerah harus menerbitkan Peraturan Menteri. Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Menteri ini sekaligus dapat mengatur tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah yang melalui jalur persorangan. *Kedua*; hendaknya kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dibantu oleh perangkat birokrasi pemerintah daerah supaya diberikan peran dalam menyusun dan mengendalikan tahapan pengisian jabatan wakil kepala daerah. Dalam hal ini, kepala daerah dapat melibatkan institusi penyelenggara pemilu (KPU Provinsi, Kabupaten/Kota) dalam memperlancar tugas pengendalian tahapan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

-
-
- Asshiddiqie, J. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan Pertama, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Irham, M.A. 2016. *Demokrasi Muka Dua; Membaca Ulang Pilkada di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta.
- Katz R dan Crotty, W. 2015. *Handbook Partai Politik*, Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung.
- Mulyana, *Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah Yang Dipilih Melalui Jalur Perseorangan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan*, Students e-Journal Universitas Padjajaran Bandung, Vol 2, No. 1 Tahun 2013.
- Palguna, I.D.G. 2019. *Welfare State Vs Globalisasi; Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Depok.
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemeintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Rauta, U. 2019. *Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah*, Media Online SUARAMERDEKA.com, Rabu 13 Juli 2019.
- Ridwan HR, 2016. *Hukum Administrasi Negera*, Edisi Revisi, Cetakan ke-12, Rajawali Pers, Jakarta
- 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.

