Topik Penelitian : Pemerintahan Daerah

Program Studi : Ilmu Politik

**LAPORAN AKHIR PENELITIAN INTERNAL**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**





**PROBLEMATIKA REGULASI**

**PENGISIAN KEKOSONGAN JABATAN WAKIL KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG PILKADA**

Tim Peneliti :

Ketua :

SUMARNO

Anggota :

DEBBIE AFFIANTY

Penelitian ini dibiayai oleh FISIP UMJ

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**

**2020**

*Internalisasi AIK dalam Hasil Penelitian*

Tema penelitian ini adalah sirkulasi kepemimpinan dalam pemerintahan. Dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih langsung dalam Pemilihan Kepala Derah (Pilkada). Dalam periode kepemimpinan pemerintahan selama lima tahun, ada kalanya kepala daerah atau wakil kepala daerah berhalangan tetap karena sebab-sebab tertentu, seperti meninggal dunia, mengundurkan diri atau diberhentikan karena tersangkut perkara pidana yang telah berkekuatan hukum tetap. Agar jalannya pemerintahan daerah tidak terganggu maka pemimpin yang berhalangan tetap itu harus diganti. Penelitian ini mengelaborasi bagaimana mekanisme pergantian wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dan problema apa yang muncul dalam proses penggantian pemimpin daerah itu.

Sebagai agama yang sempurna, Islam tidak hanya mengatur tata cara ibadah *mahdloh*, tetapi juga mengatur masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Salah satu yang diatur adalah masalah kepemimpinan. Cukup banyak ayat-ayat Al Quran dan hadits yang berbicara tentang berbagai aspek yang terkait dengan kepemimpinan: pentingnya memilih pemimpin, syarat menjadi pemimpin, kriteria pemimpin, sampai tanggung jawab pemimpin kepada rakyatnya. Hal ini karena aspek kepemimpinan ini luar biasa sangat besar dampaknya bagi kehidupan seluruh rakyat (ummat) di suatu negeri.

Pentingnya ada kepemimpinan pemerintahan ditegaskan dalam Al Qur’an di mana orang-orang beriman harus taat kepada Allah, Rasul dan pemerintahan dari kalangan orang beriman. Firman Allah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّـهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ ۖ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّـهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّـهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan kepada para pemimpin di antara kamu. Kemudian jika kamu berselisih pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah dan RasulNya, jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari akhir. Yang demikian itu lebih utama dan lebih baik akibatnya.” (QS. An-Nisa[4]: 59)

Hadits Nabi  berikut sebagai salah satu bukti begitu seriusnya Islam memandang persoalan kepemimpinan ini. Nabi  *Shalallahu ‘Alaihi Wassallam* bersabda: *“Jika ada tiga orang bepergian, hendaknya mereka mengangkat salah seorang di antara mereka menjadi pemimpinnya.”*(HR Abu Dawud dari Abu Hurairah).

Hadits ini memperlihatkan bagaimana dalam sebuah kelompok Muslim yang sangat sedikit (kecil) pun, Nabi  memerintahkan seorang Muslim agar memilih dan mengangkat salah seorang di antara mereka sebagai pemimpin.

Kisah pembaiatan Abu Bakar di Saqifah Bani Saidah sesaat pasca wafatnya Rasulullah adalah bukti lain betapa pentingnya arti kepemimpinan ini dalam Islam. Saat jasad Nabi  yang belum lagi dimakamkan, para sahabat lebih mendahulukan memilih khalifah pengganti Nabi  daripada menyelenggarakan jenazah beliau yang agung dan mulia.

Relevansinya hasil penelitian ini dengan ayat Al Quran dan hadits Nabi saw tersebut adalah keberadaan kepemimpinan dalam suatu urusan kepemerintahan merupakan sebuah keniscayaan, baik dari sisi dalil *aqli* maupun dalil *naqli*. Oleh karena itu agar kepemimpinan tetap berlangsung jika terjadi kekosongan jabatan pemerintahan harus segera dilakukan penggantian dengan mekanisme yang jelas dan berkepastian hukum dan politik.

***Ringkasan penelitian*** *tidak lebih dari 500 kata yang berisi latar belakang penelitian, tujuan dan tahapan metode penelitian, hasil dan luaran yang dicapai.*

Penelitian ini **dilatarbelakangi** oleh permasalahan yang muncul di seputar pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap di sejumlah daerah di Indonesia, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang pada umumnya berlangsung lama dan berlarut-larut. Hal itu terjadi misalnya di Provinsi DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Riau, Bengkulu, Sulawesi Tengah, Kabupaten Grobogan, Kampar, Keerom (Papua) dan sejumlah daerah lainnya di Indonesia. Padahal, mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, telah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

**Tujuan** penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi berbagai persoalan yang muncul dalam regulasi pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah menurut UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi sebagai alternatif penyelesaian masalah dimaksud.

**Pengumpulan data** penelitian dilakukan dengan metode dokumentasi dan *literature review*. **Tahapan** yang telah dilakukan adalah mengumpulkan berbagai referensi sebagai sumber data, baik dalam bentuk dokumen maupun literatur pustaka, mengkaji sumber data untuk mendapatkan data penelitian, menganalisis data dan menulis hasil penelitian untuk menjawab pertanyaan penelitian dan merumuskan rekomendasi kebijakan.

**Hasil penelitian yang dicapai** adalah sebagai berikut. Berlarut-larutnya pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah disebabkan banyak variabel, antara lain adalah masalah regulasi perundangan yakni Pasal 176 UU No. 10 Tahun 2016. Dalam regulasi itu, pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dilakukan melalui tiga tahap: (1) penentuan nama calon wakil kepala daerah oleh partai politik pengusung dalam Pilkada untuk diserahkan kepada kepala daerah; (2) pengusulan nama calon oleh kepala daerah kepada DPRD; (3) pemilihan calon wakil kepala daerah oleh DPRD.

Mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 176 UU No 10 Tahun 2016 tersebut menimbulkan problema politik dan administratif yakni prosesnya bisa berlangsung lama dan menimbulkan konflik kepentingan antar aktor politik yang terlibat.

Lamanya proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah itu memang dimungkinkan karena ada celah masalah pada regulasinya, yakni pasal 176 UU No. 10 Tahun 2016. UU ini tidak mengatur berapa lama partai pengusung diberi waktu untuk mengusulkan dua nama calon pengganti wakil kepala daerah kepada kepala daerah untuk diteruskan kepada DPRD dan berapa lama DPRD diberikan batas waktu untuk menyelesaikan pemilihan calon wakil kepala daerah yang telah diusulkan partai politik melalui kepala daerah. Selain itu, mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah tidak disertai dengan panduan teknis sebagaimana diamanatkan Pasal 176 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2016 yakni dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP). Hingga saat ini PP dimaksud tidak diterbitkan pemerintah.

Luaran yang dtargetkan dari penelitian ini adalah publikasi dalam jurnal ilmiah, dan *policy brief* yang berisi rekomendasi kebijakan terkait perbaikan mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

*Kata kunci maksimal 5 kata*

Problematika regulasi, pengisian kekosongan, wakil kepala daerah, UU Pilkada

*Latar belakang penelitian tidak lebih dari 500 kata yang berisi latar belakang dan permasalahan yang akan diteliti, tujuan khusus, dan urgensi penelitian.*

Penelitian tentang pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah ini **dilatarbelakangi** oleh beberapa hal:

*Pertama*, di sejumlah daerah di Indonesia terjadi atau pernah terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah karena wakil kepala daerahnya berhalangan tetap yang disebabkan karena meninggal dunia, menggantikan kepala daerah, mengundurkan diri, diberhentikan karena tersangkut perkara pidana atau sebab-sebab lainnya. Hal itu terjadi di banyak daerah seperti di Provinsi DKI Jakarta (1), Kepulauan Riau (2), Riau (3), Bengkulu (4), Sulawesi Tengah (5), Kabupaten Grobogan (6), Kampar (7), Keerom (Papua) (8) dan sejumlah daerah lainnya di Indonesia.

*Kedua*, proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik di beberapa daerah berlangsung lama dan terkesan berlarut-larut dan bahkan menjadi ajang konflik kepentingan antar aktor politik di daerah. Hal itu terjadi di Provinsi DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Sulawesi Tengah, Riau dan beberapa kabupaten/kota seperti di Grobogan dan lain-lain.

*Ketiga*, berlarut-larutnya pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, disebabkan oleh beberapa persoalan. Salah satunya adalah persoalan regulasi. Tata cara pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.(9) Namun regulasi itu tidak memberi kepastian hukum dan politik serta bersifat interpretatif sehingga pihak-pihak terkait bebas menafsirkan sendiri aturan itu sesuai dengan kepentingan politiknya.

*Keempat*, dalam UU Pemerintahan Daerah, posisi wakil kepala daerah cukup penting, di antaranya membantu tugas-tugas kepala daerah, menggantikan kepala daerah jika berhalangan tetap dan melakukan koordinasi terhadap sejumlah fungsi pemerintahan daerah. Oleh karena itu berlarut-larutnya pengisian kekosongan jabatan itu berpotensi mengganggu jalannya pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dan lebih khusus lagi dalam merealisasikan janji-janji politiknya kepala daerah-wakil kepala daerah terpilih selama kampanye Pilkada.

Ada **tiga masalah** utama yang akan dielaborasi dalam penelitian ini, yakni:

1. Bagaimana mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku?
2. Permasalahan apa saja yang muncul dalam regulasi yang mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah?
3. Rekomendasi apa saja yang bisa diberikan untuk perbaikan regulasi yang mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah?

Penelitian ini **bertujuan** untuk:

1. Mengetahui mekanisme pengisian kekososngan jabatan wakil kepala daerah menurut UU Pilkada.
2. Mengidentifikasi permasalahan yang muncul dalam regulasi yang mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
3. Memberikan rekomendasi perbaikan regulasi dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Penelitian ini cukup urgen dilakukan karena dua hal:

1. Di sejumlah daerah yang mengalami kekosongan jabatan wakil kepala daerah pada umumnya proses pengisiannya berlangsung lama dan berlarut-larut sehingga berpotensi mengganggu kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu diperlukan gagasan akademik untuk mengatasi persoalan tersebut.
2. Saat ini sedang berlangsung revisi sejumlah peraturan perundangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemilihan kepala daerah dan penyelenggaraan pemilihan umum. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu masukan untuk keperluan perbaikan regulasi tersebut.

*Tinjauan pustaka tidak lebih dari 1000 kata dengan mengemukakan state of the art dan peta jalan (road map) dalam bidang yang diteliti. Bagan dan road map dibuat dalam bentuk JPG/PNG yang kemudian disisipkan dalam isian ini. Sumber pustaka/referensi primer yang relevan dan dengan mengutamakan hasil penelitian pada jurnal ilmiah dan/atau paten yang terkini. Disarankan penggunaan sumber pustaka 10 tahun terakhir*

**Penelitian Terdahulu**

Kekosongan jabatan wakil kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, pernah terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Oleh karena itu, topik ini mendapat perhatian sejumlah peneliti untuk dijadikan obyek penelitiannya. Pada umumnya penelitian itu melihat dari perspektif yuridis terkait dengan mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah berdasarkan peraturan perundangan yang ada.

Berdasarkan telusuran studi pustaka melalui daring, didapatkan sejumlah penelitian tentang hal tersebut. Beberapa di antaranya yang relevan dengan tema penelitian ini, daat disebutkan sebagai berikut. *Pertama*, penelitian Ali Ibsan Jaya untuk karya tesisnya pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara yang berjudul “Implementasi Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah”(11). Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan metode penelitian yuridis normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mekanisme dan proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dan untuk menganalisis praktek yang terjadi di berbagai daerah dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dilakukan berdasarkan Pasal 176 Undang-Undang Republik Indonesia 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. Mekanisme pengisian jabatan dilakukan melalui pemilihan oleh DPRD Provinsi untuk posisi Wakil Gubernur atau DPRD Kabupaten/Kota untuk jabatan Wakil Bupati dan atau Wakil Walikota, berdasarkan usulan partai politik pengusung atau gabungan partai politik pengusung yang memenangkan pemilihan kepala daerah.

*Kedua*, penelitian Pery Rehendra Sucipta, “Analisis Penerapan Diskresi Dalam Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Dihubungkan Dengan UU Pilkada Jo UU Administrasi Pemerintahan”. (12) Dengan pendekatan yuridis normatif, penulis mengkaji tentang bagaimanakah keberlakuan Pasal 176 UU Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah dan apakah mekanisme diskresi yang dikenal dalam Hukum Administrasi Negara dapat diterapkan dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Hasil dari penelitian ini adalah: Pasal 176 UU Pilkada tidak dapat diberlakukan karena belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagaimana perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada. Namun, pemerintah dapat menggunakan diskresi untuk menerapkan pasal 176 UU Pilkada dimaksud.

*Ketiga*, penelitian Supardi, “Kajian Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Demokratis.”(13) Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah proses pemilihan wakil kepala daerah yang demokratis di Indonesia, pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dan praktek yang terjadi di berbagai daerah dalam pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berhalangan tetap dilakukan berdasarkan Pasal 176 UU Nomor 10 Tahun 2016 melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, berdasarkan usulan partai politik pengusung.

*Keempat*, Rahma Aulia dan Fifiana Wisnaeni, “Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang Berhalangan Tetap Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Kasus Pengisian Jabatan Wakil Bupati Kabupaten Grobogan).”(14) Tujuan tulisan ini adalah untuk membahas kekosongan jabatan Wakil Bupati Grobogan periode 2016-2021 serta untuk mengetahui mekanisme dan tata cara pengisian jabatan Wakil Bupati yang berhalangan tetap. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Berdasarkan pembahasan, mekanisme dan tata cara pengisian jabatan Wakil Bupati yang berhalangan tetap telah diatur di dalam Pasal 176 UU No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan wakil Walikota.

Keempat penelitian itu pada intinya membahas mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dalam perspektif yuridis. Penelitian ini berbeda dengan keempat penelitian tersebut. Penelitian ini tidak sekedar mendeskripsikan mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, sebagaimana penelitian di atas, tetapi juga melakukan *critical review* terhadap mekanisme itu untuk menemukan sejumlah persoalan yang muncul yang berdampak pada berlarut-larutnya proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah tersebut. Selain itu, penelitian ini juga mencoba merumuskan rekomendasi penyelesaian terhadap permasalahan tersebut. Inilah nilai kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini.

**Kajian Pustaka**

Tema sentral penelitian ini sangat erat kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: *pertama* berarti pemerintah lokal, *kedua* berarti pemerintahan lokal, dan *ketiga* berarti wilayah lokal.(15). Pemerintah lokal pada pengertian pertama menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government atau local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah.

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia. Daerah otonom

adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan

pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-

kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

***Metode*** *atau cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan ditulis tidak melebihi 600 kata. Bagian ini dilengkapi dengan diagram alir penelitian yang menggambarkan apa yang sudah dilaksanakan dan yang akan dikerjakan selama waktu yang diusulkan. Format diagram alir dapat berupa file JPG/PNG. Bagan penelitian harus dibuat secara utuh dengan penahapan yang jelas, mulai dari awal bagaimana proses dan luarannya, dan indikator capaian yang ditargetkan. Di* *bagian ini harus juga mengisi tugas masing-masing anggota pengusul sesuai tahapan penelitian yang diusulkan*

**Metode Mencapai Tujuan**

Metode atau cara yang digunakan untuk mencapai tujuan adalah diawali dengan mengkaji sejumlah dokumen perundangan yang menjelaskan mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dan kemudian mengidentifikasi permasalahan yang mungkin timbul dari regulasi dimaksud. Selain itu, akan dilakukan pengumpulan data dari berbagai literatur dalam bentuk buku, jurnal, artikel, pemberitaan media dan lain-lain yang relevan untuk mengetahui daerah-daerah yang jabatan wakil kepala daerahnya kosong dan kemudian mengkaji berbagai persoalan yang muncul saat daerah tersebut mengimplementasikan regulasi peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Setelah pertanyaan penelitian terjawab, tahapan penelitian selanjutnya adalah merumuskan model regulasi yang tepat secara hukum dan politik sebagai rekomendasi yang akan disampaikan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*), seperti Kementerian Dalam Negeri, DPR, dan DPP Partai Politik.

**Pembagian Tugas Peneliti**

Penelitian ini melibatkan tiga orang peneliti, yakni dua orang dosen dan seorang peneliti dari unsur mahasiswa. Tugas ketiga peneliti itu adalah sebagai berikut:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Nama | NIDN | Bidang Ilmu | Uraian Tugas |
| 1 | Drs. Sumarno, M.Si | 0304036604 | Ilmu Politik | Ketua Tim Peneliti.  Mengoordinir tim peneliti, menyusun usulan proposal penelitian, menyusun instrumen penelitian, presentasi proposal dan hasil penelitian, menganalisis hasil penelitian dan merumuskan rekomendasi penelitian, menulis draft publikasi (jurnal, *policy brief*). |
| 2 | Debbie Affianty, S,IP, M.Si | 0326017403 | Ilmu Politik | Anggota Tim Peneliti.  Membantu Ketua Tim menyusun instrumen penelitian, mengumpulkan dan menganalisis data, menulis laporan penelitian, menyusun draft jurnal dan menyusun draft policy brief |
|  |  |  |  |  |

*Hasil Penelitian tidak lebih dari 1000 kata*

**Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan**

Pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang nomor 23 tahun 2014  tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan jika wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan, maka pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Peraturan perundangan yang dimaksud UU Pemerintahan Daerah tersebut terdapat dalam Pasal 176 Undang-Undang nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-Undang atau yang lazim disebut dengan UU Pilkada.

Dalam Pasal 176 ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan jika terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah pengisiannya dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan dari partai politik atau gabungan partai politik pengusung. Partai politik pengusung mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk diteruskan kepada DPRD.

Setelah menerima 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah dari kepala daerah, selanjutnya DPRD menyelenggarakan rapat paripurna untuk melakukan pemilihan calon wakil kepala daerah. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai calon wakil kepala daerah terpilih dan diusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (untuk calon Wakil Gubernur) atau diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur (untuk calon Wakil Bupati atau Wakil Walikota) untuk diangkat dan disahkan sebagai wakil kepala daerah definitif.

**Masalah Regulasi**

Merujuk pada Pasal 176 ayat (1) dan (2) tersebut, seharusnya tidak ada masalah dengan pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Namun, di sejumlah daerah pengisian tersebut menimbulkan masalah. Pengisiannya memakan waktu cukup lama dan bahkan berlarut-larut. Akibatnya jabatan kursi wakil kepala daerah kosong dalam kurun waktu yang lama.

Ketentuan dalam Pasal 176 ayat (1) dan (2) tersebut masih terlalu umum dan belum implementatif. Diperlukan aturan teknis untuk pelaksanaannya sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda yang justru bertabrakan dengan kehendak pasal tersebut karena ketidakjelasan regulasinya. Misal tentang tahapan pemilihan, batas waktu pengusulan oleh parpol pengusung, batas waktu pemilihan di DPRD, mekanisme pemilihan, penentuan calon terpilih dan sebagainya.

Itulah sebabnya, dalam Pasal 176 ayat (5) dinyatakan ketentuan mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon wakil kepala daerah, akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Namun hingga saat ini, PP tentang tata cara pengusulan dan pengangkatan calon wakil kepala daerah tersebut belum terbit. Padahal di sejumlah daerah banyak terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, karena beragam kasus: meninggal dunia, diberhentikan karena tersangkut pidana korupsi, mengundurkan diri atau sang wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah karena berhalangan tetap.

Akhirnya, DPRD menggunakan PP No. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota, sebagai rujukannya. Padahal PP ini tidak secara spesifik mengatur mekanisme pengusulan dan pemilihan calon wakil kepala daerah, meskipun dalam salah satu pasalnya diuraikan Tatib DPRD terkait dengan tahapan pemilihan wakil kepala daerah. Dalam Pasal 24 dijelaskan mekanisme pemilihan wakil kepala daerah diatur dalam Tata Tertib DPRD yang antara lain memuat ketentuan pembentukan panitia pemilihan, penyusunan jadwal dan tahapan pemilihan, penyampaian visi dan misi calon dalam rapat paripurna, tahapan pemilihan dan penetapan calon terpilih dan juga diatur tentang tatacara pemilihan suara ulang.

Regulasi ini membuka celah timbulnya masalah karena UU dan PP itu tidak mengatur berapa lama partai pengusung diberi waktu untuk mengusulkan dua nama calon pengganti wakil kepala daerah kepada kepala daerah untuk diteruskan kepada DPRD dan berapa lama DPRD diberikan batas waktu untuk menyelesaikan pemilihan calon wakil kepala daerah yang telah diusulkan partai politik melalui kepala daerah. Tanpa ada batas waktu, proses penentuan nama di partai pengusung bisa berlangsung lama dan bahkan berbulan-bulan karena adanya tarik menarik kepentingan antar partai pengusung.

Begitu juga proses administrasi dan politik di DPRD. Tanpa ada batas waktu yang ditentukan, DPRD tidak terikat dengan *deadline* kapan harus menyelesaikan tugasnya. Apakah DPRD akan memilih opsi “jalur cepat” untuk memproses pemilihannya sehingga jabatan yang kosong itu segera terisi, ataukah memilih “jalur lambat” sehingga prosesnya berlangsung lama yang berakibat jabatan itu kosong dalam kurun waktu yang lama. Bahkan DPRD juga bisa memilih “jalur macet” yang berakibat pada sisa masa jabatan kepala daerah-wakil kepala daerah melampai batas waktu yakni kurang dari 18 bulan sehingga pengisian jabatan itu tidak bisa lagi dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 176 ayat (4) UU No 10 Tahun 2016.

**Rekomendasi**

Untuk mengatasi berlarut-larutnya pengisian jabatan wakil kepala daerah harus dicari akar persoalannya. Akar persoalan itu terletak pada regulasi yang terlalu umum dan interpretatif sehingga membuka celah terjadinya tarik ulur kepentingan di balik pengisian jabatan itu. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah tersebut mutlak dilakukan revisi regulasi yang mengatur pengisian jabatan dimaksud, yakni Pasal 176 UU No. 10 Tahun 2016.

Ada beberapa catatan rekomendasi yang bisa dijadikan alternatif untuk revisi regulasi tersebut. *Pertama*, revisi terbatas. Revisi terbatas dimaksudkan untuk menutup celah-celah masalah yang mungkin muncul dalam pelaksanaan Pasal 176 UU No 10 tahun 2016. Dalam berbagai kasus, termasuk di DKI, proses pengusulan dan pemilihan wakil kepala daerah berlarut-larut karena tidak ada *deadline* berapa lama proses itu berlangsung, baik di tingkat partai politik pengusung, kepala daerah maupun di DPRD. Oleh karena itu, dalam revisi harus dicantumkan batas waktu bagi partai pengusung untuk mengusulkan nama calon wakil kepala daerah kepada DPRD melalui kepala daerah. Begitu juga dengan proses pemilihan di DPRD, juga harus dibatasi waktunya sehingga DPRD tidak bisa menerapkan politik tarik ulur tanpa batas waktu yang jelas kapan calon terpilih akan ditetapkan.

*Kedua*, perubahan total. Perubahan total Pasal 176 dimaksudkan untuk merubah model pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Dalam pasal ini, pengisian calon wakil kepala daerah menempatkan partai politik pengusung dalam Pilkada dan DPRD sebagai aktor penentu. Ketentuan ini ironis karena proses Pilkada sebenarnya sudah usai sehingga tidak perlu lagi melibatkan partai politik. Apalagi kalau partai politik pengusungnya banyak maka tidak akan mudah mencapai konsensus pollitik tentang nama calon yang akan diusulkan.

Oleh karena itu diperlukan perubahan model pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, yakni dengan menempatkan kepala daerah sebagai aktor penentu. Setelah Pilkada usai dan calon terpilih dilantik maka yang terjadi adalah proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu wakil kepala daerah. Maka jika terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sudah selayaknya kepala daerah-lah yang berhak mengusulkan siapa orang yang akan membantu dia dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Kepala Daerah memiliki hak prerogatif dalam menentukan wakil kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan selama masa masa periodenya.

Luaran Penelitian

Luaran dari penelitian ini adalah dalam bentuk *policy brief* yang berisi rekomendasi perbaikan regulasi pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. *Policy brief* dimaksud adalah sebagai berikut:

***Policy Brief***

**Revisi Regulasi Tata Cara Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah**

Setiap daerah dipimpin oleh pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih dalam Pilkada. Dalam periode kepemimpinannya selama lima tahun, ada sejumlah kasus wakil kepala daerah tidak dapat melanjutkan kepemimpinannya karena berhalangan tetap, seperti meninggal dunia, mengundurkan diri, menggantikan kepala daerah yang berhalangan tetap atau diberhentikan karena tersangkut kasus pidana. Agar jalannya pemerintahan daerah tidak terganggu, maka kekosongan jabatan wakil kepala daerah ittu harus segera diisi dengan pejabat baru sehingga wakil kepala daerah dapat membantu tugas-tugas kepala daerah yang cukup berat itu.

Tata cara pengisian jabatan wakil kepala daerah diatur dalam Pasal 176 UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Dalam pasal itu diatur calon wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD berdasarkan usulan dari partai pengusung pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dalam Pilkada melalui kepala daerah. Implementasi Pasal 176 UU Nomor 10 Tahun 2016 itu ternyata tidak sederhana. Ada sejumlah kasus, pengisian jabatan wakil kepala daerah berlangsung lama dan berlarut-larut, baik pada tahap penentuan nama calon di kalangan partai pengusung maupun proses pemilihan di DPRD. Contoh kasus di DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Riau, Sulawesi Tengah, Kabupaten Grobogan dan lain-lain.

Untuk mengatasi berlarut-larutnya pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, harus dicari akar persoalannya. Masalahnya terletak pada regulasi yang terlalu umum dan interpretatif sehingga membuka celah terjadinya tarik ulur kepentingan di balik pengisian jabatan itu. Oleh karena itu untuk mengatasi masalah tersebut mutlak diperlukan revisi regulasi yang mengatur pengisian jabatan dimaksud, yakni Pasal 176 UU No. 10 Tahun 2016.

Ada beberapa model revisi regulasi tersebut. *Pertama*, revisi terbatas. Dalam berbagai kasus, termasuk di DKI, proses pengusulan dan pemilihan wakil kepala daerah berlarut-larut karena tidak ada *deadline* berapa lama proses itu berlangsung, baik di tingkat partai politik pengusung, kepala daerah maupun di DPRD. Oleh karena itu, dalam revisi harus dicantumkan batas waktu bagi partai pengusung untuk mengusulkan nama calon wakil kepala daerah kepada DPRD melalui kepala daerah. Begitu juga dengan proses pemilihan di DPRD, juga harus dibatasi waktunya sehingga DPRD tidak bisa menerapkan politik tarik ulur tanpa batas waktu yang jelas kapan calon terpilih akan ditetapkan.

*Kedua*, perubahan total. Perubahan total Pasal 176 dimaksudkan untuk merubah model pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Dalam pasal ini, pengisian calon wakil kepala daerah menempatkan partai politik pengusung dalam Pilkada dan DPRD sebagai aktor penentu. Ketentuan ini kehilangan relevansinya karena proses Pilkada sebenarnya sudah usai sehingga tidak diperlukan lagi melibatkan partai politik pengusung. Apalagi kalau partai politik pengusungnya banyak maka tidak akan mudah mencapai konsensus politik tentang nama calon yang akan diusulkan.

Menempatkan DPRD sebagai pihak yang memilih calon wakil kepala daerah juga membuka peluang terjadinya “Pilkada tidak langsung” di DPRD. Artinya akan terjadi pergeseran dari kedaulatan rakyat, di mana calon wakil kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket dengan kepala daerah, menjadi kedaulatan partai melalui fraksi-fraksi di DPRD. Hal itu akan menjadi problem politik kalau kekuatan politik di DPRD bukan pengusung calon dan bahkan menjadi kompetitor saat Pilkada beberapa waktu sebelumnya. Kalau hal itu terjadi maka akan terbuka kemungkinan terjadinya berbagai manuver politik dan bahkan politik transaksional dalam proses pemilihan.

Oleh karena itu diperlukan perubahan model pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, yakni dengan menempatkan kepala daerah sebagai aktor penentu. Setelah Pilkada usai dan calon terpilih dilantik maka yang terjadi adalah proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan dibantu wakil kepala daerah. Maka jika terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sudah selayaknya kepala daerah-lah yang berhak mengusulkan siapa orang yang akan membantunya dalam memimpin daerah. Kepala Daerah selayaknya diberi hak prerogatif dalam menentukan wakil kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan selama masa periodenya. Hal ini pernah diatur dalam Pasal 176 UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Model ini pernah digunakan di DKI Jakarta saat kursi wakil gubenur kosong karena Ahok diangkat menjadi Gubernur DKI menggantikan Jokowi yang terpilih menjadi Presiden RI tahun 2014. Saat itu, Gubernur Ahok mengusulkan Djarot kepada Presiden untuk mengisi jabatan Wakil Gubernur DKI. Hanya dalam waktu 33 hari, kursi wakil gubernur DKI sudah terisi.

Model itu perlu dipertimbangkan dengan sedikit perubahan, yakni dengan melibatkan partai pengusung dan DPRD untuk memberikan pertimbangan terhadap calon wakil kepala daerah yang dipilih oleh kepala daerah. Dengan demikian dalam Pasal 176 UU No. 10 tahun 2016 dirubah norma hukumnya jika terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah maka kepala daerah mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri (untuk wakil gubernur) atau Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur (untuk wakil bupati/walikota), setelah mendapatkan pertimbangan dari partai politik pengusung dan DPRD.

Perubahan mekanisme itu diharapkan dapat memberikan jalan keluar dari berlarut-larutnya pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di berbagai daerah di Indonesia.

*Kesimpulan tidak lebih dari 500 kata*

Ada beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan:

*Pertama*, mekanisme pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah dilakukan melalui tiga tahap yakni (1) penentuan nama 2 (dua) orang calon wakil kepada kepala daerah oleh partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dalam Pilkada untuk diserahkan kepada kepala daerah; (2) penyampaian nama calon wakil kepala daerah oleh kepala daerah kepada DPRD; dan (3) proses pemilihan wakil kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD.

*Kedua*, regulasi yang mengatur pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah mengandung sejumlah persoalan, di antaranya regulasinya interpretatif, tidak ada pembatasan waktu (*deadline*) yang jelas berapa lama proses di setiap tahapan itu dilakukan dan tidak adanya pedoman teknis proses pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

*Ketiga*, akibat permasalahan regulasi, pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah di sejumlah daerah berlangsung lama sehingga wakil kepala daerah yang berhalangan tetap, posisinya tidak bisa segera diganti.

*Keempat*, untuk mengatasi problema regulasi, diperlukan revisi regulasi tata cara pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah, yakni dengan memberikan *deadline* (tenggat waktu) dan penerbitan pedoman teknis pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah atau merubah mekanisme pengisian dengan memberikan hak prerogatif kepada kepala daerah untuk menentukan wakilnya atas pertimbangan partai pengusung dan DPRD.

*Daftar pustaka disusun dan ditulis berdasarkan sistem nomor sesuai dengan urutan pengutipan. Hanya pustaka yang disitasi pada usulan penelitian yang dicantumkan dalam Daftar Pustaka.*

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180827151253-20-325219/sandiaga-uno-resmi-mundur-sebagai-wakil-gubernur-dki>

<https://suluhkepri.com/2018/03/27/ini-perjalanan-kursi-kekosongan-wagub-kepri-hingga-dilantiknya-isdianto/>

<https://www.riauonline.co.id/riau/kota-pekanbaru/read/2017/04/26/inilah-sejarah-jabatan-wakil-gubernur-riau-dari-tiada-hingga-ada>

<https://www.liputan6.com/regional/read/4036784/8-bulan-kosong-jabatan-wagub-bengkulu-kembali-terisi>

1. <https://news.detik.com/berita/d-4615242/kursi-wagub-sulteng-3-tahun-kosong-dprd-akhirnya-gelar-pemilihan>

<https://jateng.tribunnews.com/2019/07/14/kursi-wakil-bupati-grobogan-hampir-tiga-tahun-kosong-pkb-masih-terkendala-komunikasi>.

<https://www.riauonline.co.id/riau/rantau-kampar/read/2019/10/29/dprd-kampar-imbau-koalisi-carikan-wakil-bupati>

<https://regional.kompas.com/read/2019/07/30/17070621/kosong-17-bulan-dan-dilanda-polemik-kursi-wakil-bupati-keerom-papua-akhirnya>.

Undang-Undang Republik Indonesia 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

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<http://repositori.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/889/157005082.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

*Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2018*

Madania: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam, Vol. 8, No. 1, 2018),

Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47 No.3, Juli 2018;  <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/download/16786/14075>

1. Aries Djaenuri, Enceng dan Siti Aisyah (2016), *“Sistem Pemerintahan Daerah*” Cetakan Kedua Belas, Universitas Terbuka, Jakarta