

**ANALISIS PENERAPAN DISKRESI DALAM PENGISIAN JABATAN
WAKIL GUBERNUR PROVINSI KEPULAUAN RIAU DIHUBUNGKAN
DENGAN UU PILKADA JO UU ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

***ANALYSIS OF THE APPLICATION OF DISCRETION IN FILLING IN THE
POSITION DEPUTY GOVERNOR OF RIAU ISLANDS PROVINCE IS
LINKED TO THE REGIONAL ELECTION ACT AND GOVERNMENT
ADMINISTRATION ACT***

PERY REHENDRA SUCIPTA

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Maritim Raja Ali Haji
Jl. Raya Dompok, Tanjungpinang, Kepulauan Riau 29100
Email: pery_rehendra@yahoo.com

ABSTRAK

Provinsi Kepulauan Riau menghadapi persoalan ketika terjadinya kekosongan jabatan wakil gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini berdampak pada tidak berjalannya secara efektif roda pemerintahan dalam rangka demokratisasi dan percepatan pembangunan di daerah. Sementara regulasi yang secara khusus (peraturan pemerintah) yang mengatur tentang tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur belum diterbitkan, sebagaimana amanat Pasal 176 Ayat (5) UU Pilkada. Dengan pendekatan Yuridis Normatif dalam penelitian ini, penulis mengkaji tentang bagaimanakah keberlakuan Pasal 176 UU Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah dan apakah mekanisme Diskresi yang dikenal dalam Hukum Administrasi Negara dapat di terapkan dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Hasil pada penelitian ini adalah: *Pertama*, Pasal 176 UU Pilkada tidak dapat diberlakukan karena belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagaimana perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada. *Kedua*, mekanisme Diskresi seharusnya dapat di terapkan dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Pertimbangan karena sejalan dengan tujuan penggunaan diskresi diantaranya untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum dan memberikan kepastian hukum.

Kata Kunci: diskresi, pengisian jabatan, wakil gubernur, administrasi pemerintahan

ABSTRACT

The province of Riau Islands face the problem when the occurrence of the vacancy the post of deputy governor in the administration of government. This has an impact on not progressed effectively the wheels of government in order to democratize and acceleration of development in the area. While the regulation specifically (government regulation) which regulates the procedures of proposal and

appointment of candidates for the Deputy Governor has not been published, as mandated by Article 176 Paragraph (5) of the Election ACT. With Normative Juridical approach in this study, the authors examine on how the applicability of Article 176 of the Law Elections before the issuance of Government Regulation and whether the mechanism of Discretion that is known in Administrative Law can apply in filling the post of Deputy Governor of Riau Islands Province. The results in this study are: First, Article 176 of the Law on Elections cannot be applied because it has not been the issuance of government regulation as the command of Article 176 paragraph (5) of the Election ACT. Second, the mechanism of Discretion should be applied in the filling of the post of Deputy Governor of Riau Islands Province. Consideration because it is in line with the purpose of the use of discretion among them to launch the organization of the government, filling the void of law and provide legal certainty.

Keywords : *discretion , the filling of the post, deputy governor, administrative government*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD. Konsep negara hukum yang dijalankan di Indonesia sejalan dengan konsep negara hukum modern atau lebih dikenal dengan istilah *welfare state* (Alinea Ke-IV Pembukaan UUD 1945). Pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeyenis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.¹

Provinsi Kepulauan Riau menghadapi persoalan terjadinya kekosongan jabatan wakil gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini jelas berdampak pada tidak berjalannya secara efektif roda pemerintahan dalam rangka demokratisasi dan percepatan pembangunan di daerah. Sebagaimana diketahui, ini bermula saat almarhum Muhammad Sani, mantan Gubernur Kepri periode 2016-2021, meninggal dunia karena sakit tidak lama setelah dinyatakan terpilih.

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hal. 241

Wakil dari Sani, yaitu Nurdin Basirun kemudian menduduki kursi gubernur Kepri. Selanjutnya terjadi kekosongan pada jabatan Wakil Gubernur Kepri.²

Regulasi terkait dengan pengisian Jabatan wakil gubernur telah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang 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 Pilkada). Sejak UU Pilkada yang diundangkan pada tanggal 1 Juli 2016 sampai dengan di lantiknya Isdianto sebagai Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau oleh Presiden berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 4/P Tahun 2018 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Gubernur Kepulauan Riau sisa masa jabatan tahun 2016-2021³, persoalannya adalah pemerintah belum juga menetapkan peraturan pemerintah dan melaksanakan perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada tersebut.

Hukum tertulis (undang-undang) yang memiliki kekurangan sebagai dasar legitimasi penyelenggaraan pemerintahan adalah realitas dalam dunia hukum. Selain hukum tertulis (UU) tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat, kita pahami bersama bahwa UU juga merupakan produk politik, sebagaimana yang disampaikan oleh Mahfud MD⁴ dalam disertasi beliau berjudul "*Politik Hukum Di Indonesia*". Namun, terlepas dari persoalan politik yang menyebabkan pembuat Undang-Undang tidak mengatur secara detail berkaitan dengan mekanisme pengisian jabatan wakil gubernur di dalam UU Pilkada, dengan kemudian menyerahi tugas tersebut kepada pemerintah untuk menetapkannya dalam peraturan pelaksana dari UU Pilkada tersebut, yang juga belum diterbitkan oleh pemerintah sampai akhirnya dilantik wakil Gubernur tanpa mendasar pada peraturan pelaksana, penulis hanya akan melakukan kajian dalam kajian yuridis normatif semata. Dengan memperhatikan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan diatas, maka penulis akan mengkaji tentang : 1)

² <https://kumparan.com/@kumparannews/jokowi-lantik-isdianto-jadi-wagub-kepulauan-riau>

³ <http://setkab.go.id/usai-dilantik-presiden-wagub-kepri-janji-akan-gali-potensi-pariwisata/>

⁴ M. Mahfud MD , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES,1998, hal. 10

Bagaimanakah keberlakuan Pasal 176 UU Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksana? ; 2) Apakah mekanisme Diskresi yang dikenal dalam Hukum Administrasi Negara dapat di terapkan dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau?

B. Landasan Teori

Dalam perspektif *welfare state*, kesejahteraan umum merupakan hal yang utama, maka untuk mewujudkan hal tersebut perlu mengedepankan fungsi pelayanan umum (*public service*). Fungsi pelayanan kepada rakyat akan dapat terlaksanan dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan pada rakyat yang dilayaninya disertai kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat setempat⁵. Menurut E.Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan kerja pemerintah semakin lama semakin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*)⁶. Diberikannya tugas *bestuurzorg* itu membawa suatu konsekuensi yang khusus bagi administrasi negara. Agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi semua warga negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul sekonyong-konyong dan yang peraturan penyelenggaraannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan legislatif⁷.

Utrecht⁸ juga melihat adanya kekuasaan yang dimiliki oleh Administrasi Negara dalam bidang legislasi, meliputi : *pertama*, kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang pusat. *Kedua*, kekuasaan administrasi negara untuk membuat peraturan atas dasar delegasi, karena pembuat undang-undang pusat tidak mampu memerhatikan tiap-

⁵ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT.Alumni, Bandung, 2008, hlm.32.

⁶ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.hlm.1

⁷ *Ibid*, hal.30-31

⁸ *Ibid*, hal.32-40

tiap soal yang timbul dan karena pembuat undang-undang hanya dapat menyelesaikan soal-soal yang bersangkutan dalam garis besarnya saja dan tidak dapat menyelesaikan tiap detail pergaulan sehari-hari, pemerintah diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang diadakan pembuat undang-undang pusat dengan keadaan yang sungguh-sungguh terjadi dimasyarakat. *Ketiga, droit function*, yaitu kekuasaan administrasi negara untuk menafsirkan sendiri berbagai peraturan, yang berarti administrasi negara berwenang mengoreksi (*corrigeren*) hasil pekerjaan pembuat undang-undang.

Berdasarkan pernyataan Utrecht tersebut, adalah diskresi yang menjadi bagian didalam kekuasaan yang dimiliki oleh Administrasi Negara dalam bidang legislasi, yaitu kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya, tanpa bergantung pada pembuat undang-undang pusat.

Diskresi sendiri menjadi bagian penting dalam praktek hukum administrasi Negara karena sifat dasar dari undang-undang sebagai peraturan tertulis memiliki kelemahan. Menurut Bagir Manan sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*), peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan terbatas, sekedar "*moment opname*" dari unsur-unsur politik, ekonomi, social, budaya, dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan karena itu mudah sekali aus (*out of date*) bila dibandingkan dengan perubahan masuarakat yang semakin menyepat atau dipercepat.⁹ Disamping itu, undang-undang tidak akan mampu dan tidak mungkin mencakup semua persoalan yang dihadapi oleh administrasi Negara, sehingga undang-undang sebagai hukum tertulis memiliki cacat bawaan, namun penerapan hukum tertulis dalam konteks Asas Legalitas tetap menjadi prinsip utama dalam Negara hukum karena merupakan dasar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yang harus memiliki dasar legitimasinya itu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

⁹ Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara (Ujung Pandang : Fakultas Hukum Unhas, 1996), hlm.1, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm. 63

Sehingga, keberadaan hukum tidak tertulis untuk menopang keberadaan dan kekurangan hukum tertulis.

C. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan hukum dengan melihat peraturan-peraturan, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder atau pendekatan terhadap masalah dengan cara melihat dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, literatur, karya ilmiah dan pendapat para ahli dan lain sebagainya.

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, dengan memperoleh gambaran mengenai permasalahan baik dari aspek Ilmu Perundang-undangan, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, lalu kemudian di analisis dengan dasar-dasar teori dan hukum positif. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menjawab permasalahan mengenai keberlakuan Pasal 176 UU Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksana dan alternative penggunaan mekanisme diskresi.

II. PEMBAHASAN

A. Keberlakuan Pasal 176 Undang-Undang Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksana

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang 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 Pilkada) sebagai produk UU hasil perubahan dalam rangka untuk melakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pilkada dan menjawab persoalan di dalam UU Pilkada yang sebelumnya dirasakan masih menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya. Hal tersebut secara tegas disebutkan dalam konsideran menimbang huruf (a), bahwa dalam rangka mewujudkan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang demokratis, perludilakukan penyempurnaan terhadap penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Dikuatkan dengan penjelasan umum UU No.10 Tahun 2016 bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dirasakan masih

menyisakan sejumlah kendala dalam pelaksanaannya. Di sisi lain, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perlu diselaraskan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi sehingga perlu disempurnakan.

Sebagaimana dikutip di beberapa media online terkait perjalanan kursi kekosongan wakil gubernur kepri, Sejak pelantikan Nurdin sebagai Gubernur Kepri oleh Presiden Jokowi, pada 25 Mei 2016, di Istana Negara, maka terjadi kekosongan Jabatan Wakil Gubernur (Wagub) Kepri.¹⁰ Pelantikan Isdianto ini bermula saat Muhammad Sani, mantan Gubernur Kepri periode 2016-2021, meninggal dunia karena sakit tidak lama setelah dinyatakan terpilih. Wakil dari Sani, Nurdin Basirun, kemudian menduduki kursi gubernur Kepri. Selanjutnya terjadi kekosongan pada jabatan Wakil Gubernur Kepri.¹¹

Maka berkaitan dengan hal tersebut, mekanisme pengaturan pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau dalam kasus tersebut diatas haruslah mengacu pada UU Pilkada, khususnya Pasal 176.

Dalam Pasal 176, disebutkan bahwa :

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- (4) Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.

¹⁰ <https://suluhkepri.com/2018/03/27/ini-perjalanan-kursi-kekosongan-wagub-kepri-hingga-dilantiknya-isdianto/>

¹¹ <https://kumparan.com/@kumparanews/jokowi-lantik-isdianto-jadi-wagub-kepulauan-riau>

- (5) 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.

Dari pasal 176 UU Pilkada tersebut, yang menjadi polemik adalah Pasal 176 Ayat (5) UU Pilkada yang menyebutkan “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”.

Didalam Pasal 1 ayat (5) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa “Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” Dimana materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 12 UU No.12 Tahun 2011). Di dalam penjelasan Pasal 12 menyebutkan yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Kemunculan pasal 176 ayat (5) UU Pilkada ini sering kita temukan dibagai peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang di Indonesia. Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, menurut *Struycken* dan *van Wijk* sebagaimana dikutip oleh Indroharto¹², dinamakan dengan istilah *terugfred* (sikap mundur dari pembuat undang-undang/*wetgever*). Munculnya sikap *terugfred* tersebut di sebabkan antara lain; karena pembuat undang-undang menyadari betapa luasnya ruang lingkup hukum administrasi tersebut, sehingga pembuat undang-undang tidak mungkin untuk mengatur keseluruhannya dalam UU formal.¹³ Menurut S.F.Marbun, pembuat undang-undang formal ketika menetapkan

¹² Indroharto, *Usaha Memahami UU Tentang PTUN*, Sinar Harapan, 1991, hal.93 ; Lihat juga *Struycken* (dalam *Administratie of Rechter*) dan *van Wijk* (*voorgaande terugfred, inaugurele oratie*)

¹³ Dr.S.F.Marbun, SH.,M.Hum, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.Hal. 53

norma-norma hukum untuk kehidupan masyarakat sering hanya menentukan norma-norma pokok saja, sedangkan untuk pengaturan selanjutnya pembuat undang-undang lebih banyak menyerahkannya kepada pemerintah untuk membuat peraturan pelaksanaannya sesuai dengan keadaan konkrit yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian, pembuat undang-undang secara sadar telah menyerahkan sebagian wewenang yang dimilikinya kepada Badan/Pejabat TUN untuk membuat berbagai peraturan pelaksanaan yang kedudukannya lebih rendah, sehingga peraturan pelaksanaan itulah yang pada akhirnya akan menentukan.¹⁴

Penulis menyebut bahwa *Terugtred* /sikap mundur tersebut tidak hanya ada di tataran pembuat undang-undang (legislatif), namun juga di tataran pelaksana undang-undang eksekutif (tidak mampu menyelesaikan tugas membuat peraturan pelaksana sebagaimana amanat undang-undang). Bila kita perhatikan Pasal 176 ayat (5) jelas memerintahkan kepada eksekutif untuk menerbitkan peraturan pemerintah atau peraturan pelaksanaan mengenai tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota. Faktanya sejak terbit UU tentang Pilkada yang diundangkan pada tanggal 1 Juli 2016 sampai dengan di lantiknya Isdianto sebagai Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau oleh Presiden berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 4/P Tahun 2018 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Gubernur Kepulauan Riau sisa masa jabatan tahun 2016-2021¹⁵, pemerintah belum juga mengeluarkan dan melaksanakan perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada tersebut.

Dalam ilmu perundang-undangan terkait kapankah suatu undang-undang bisa dilaksanakan, kapan suatu undang-undang itu mempunyai kekuatan hukum, kekuatan mengikat, dan kekuatan berlaku. Soehino¹⁶ menjelaskan, sebagaimana telah dikemukakan bahwa proses pembentukan undang-undang oleh badan pembentuk undang-undang itu selesai setelah undang-undang itu disahkan oleh Presiden. Dengan pengesahan ini undang-undang itu mempunyai kekuatan hukum.

¹⁴ *Ibid*

¹⁵<http://setkab.go.id/usai-dilantik-presiden-wagub-kepri-janji-akan-gali-potensi-pariwisata/>

¹⁶ Soehino, SH, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, PT.Liberty, Yogyakarta, 1996. hal.135

Kemudian agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya diundangkanlah undang-undang itu, yaitu dengan penempatannya dalam Lembar Negara Republik Indonesia oleh Sekretaris Negara. Dengan diundangkannya secara sah Undang-undang itu mempunyai kekuatan mengikat. Jadi suatu undang-undang itu mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkan.¹⁷ Sedangkan kapan suatu undang-undang itu mempunyai kekuatan berlaku atau mulai berlaku? Pada prinsipnya undang-undang itu mempunyai kekuatan berlaku atau mulai berlaku pada saat undang-undang itu di undangkan, kecuali apabila ditentukan lain oleh undang-undang itu sendiri.¹⁸

Pendapat Soehino tersebut juga dikuatkan oleh Marida Farida Indrati Soeprapto yang mengatakan bahwa suatu UU yang sudah disahkan baru dapat berlaku mengikat umum apabila diundangkan dalam suatu lembaran negara.¹⁹ Bahwa sehubungan dengan adanya masalah pengundangan dan daya ikat tersebut, dapat dijumpai adanya tiga variasi, yaitu²⁰: a) Berlaku pada tanggal diundangkan; b) Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan;c) Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal yang tertentu.

Bila dihubungkan dengan pendapat ahli-ahli diatas, maka terhadap Pasal 176 ayat (5) Undang-Undang Pilkada terkait pasal pengisian jabatan wagub kepri dapatlah diterapkan/ diberlakukan tanpa harus menunggu diberlakukannya Peraturan Pelaksananya dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah selama tidak bertentangan dengan substansi undang-undang, karena dengan mendasar pada aspek yuridis yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pendapat dari Marida Farida yang pada dasarnya, suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang kemudian disahkan menjadi UU meski belum ada Peraturan Pemerintah (PP) yang menjadi peraturan pelaksananya, bisa diberlakukan. Dengan kata lain, keberlakuan UU tidak perlu menunggu diterbitkannya peraturan pelaksananya.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. 2007. hal. 151

²⁰ *Ibid*, 158-160

Namun Soehino menambahkan dengan melihat urgensi penerbitan peraturan pelaksana atas undang-undang yang secara materi masih bersifat umum. Soehino²¹ menjelaskan bahwa “memang undang-undang itu dalam hal mengatur sesuatu materi masih bersifat umum, maka memerlukan pengaturan lebih lanjut dengan peraturan perundangan yang tingkatnya lebih rendah. Dengan demikian apabila dalam suatu undang-undang ada aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut, dan undang-undang tersebut tidak menentukan bahwa pelaksanaan pengaturan lebih lanjut itu harus dilakukan dengan peraturan perundangan tertentu, maka itu dapat dilakukan dengan peraturan pemerintah”.

UU No.12 Tahun 2011 memang telah mengatur tentang mekanisme Perencanaan Peraturan Pemerintah, dimana Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah (Pasal 24). Selain itu, terkait perencanaan peraturan pemerintah tersebut ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun (Pasal 25 ayat (2)).

Sebenarnya kalau kita perhatikan, Pasal 74 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 menegaskan bahwa “dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut”. Hanya saja, keinginan dari Pasal 74 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tersebut belumlah terealisasi kalau kita liat di dalam kasus terkait pengisian jabatan wakil gubernur provinsi Kepulauan Riau. Inilah yang menurut penulis sebagai sebagai *Terugtred* /sikap mundur. Sikap mundur bagi pembuat undang-undang dengan tidak menjalankan maksud Pasal 74 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 khususnya tidak mencantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah, dan sikap mundur dari eksekutif yang tidak menyegerakan menetapkan Peraturan Pemerintah.

Ada 2 (dua) hal penting yang bisa penulis tekankan dari ketentuan Pasal 74 UU No.12 Tahun 2011 dengan menggunakan interpretasi gramatikal. *Pertama*, bahwa pencantuman batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah adalah perintah dari UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; *Ke dua*, dengan

²¹ *Op.Cit.*, Soehino, SH, Hal.28

mencantumkan batas waktu penetapan peraturan pemerintah dalam suatu UU, maka ada perintah langsung dari UU yang dimaksud kepada Pemerintah untuk segera menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana batas waktu yang ditentukan.

Menurut Soehino²², apabila dalam suatu undang-undang aturan-aturan hukumnya atau pasal-pasalannya memerlukan pelaksanaan lebih lanjut, sedangkan dalam undang-undang tersebut tidak menentukan lain, maka pelaksanaan lebih lanjut itu dapat dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.

Kalau kita cermati keberadaan Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada, dimana pembentuk undang-undang jelas menghendaki diterbitkannya peraturan pemerintah. Bila diinterpretasikan secara gramatikal, Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada ini sebagai **penegasan** bahwa terkait tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota memerlukan pelaksanaan pengaturan lebih lanjut dan pengaturan ini **dikehendaki** dengan peraturan pemerintah. Maka sebenarnya keberadaan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 176 UU Pilkada adalah hal yang mutlak harus ada. Sehingga penulis menarik kesimpulan, Pasal 176 UU Pilkada berkaitan dengan tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota, tidak dapat diberlakukan karena belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagaimana perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada.

Melihat pada persoalan tersebut diatas, maka kedepan perlu dimasukkan rumusan yang mewajibkan kepada pemerintah (presiden) untuk setiap rancangan undang-undang yang diusulkan selanjutnya dibahas di DPR haruslah diletakkan kewajiban dengan mengikutsertakan dengan rancangan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan ini perlulah diatur di dalam UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar pembangunan hukum nasional dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional.

²² *Ibid*, Hal. 34

B. Apakah Mekanisme Diskresi Dapat diterapkan Dalam Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau?

Lalu bagaimanakah dengan alternatif Diskresi yang dapat digunakan dalam Pengisian Jabatan Wagub Provinsi Kepulauan Riau. Karena Negara Indonesia adalah Negara yang menganut konsep Negara Hukum Modern atau lebih dikenal dengan istilah Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Hakikat dari Negara kesejahteraan adalah Negara harus hadir memberikan pelayanan dalam setiap bidang kehidupan masyarakat. Karena Tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga Negara, muncul prinsip "Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum."²³

Ada dampak bagi penyelenggaraan pembangunan atau proses demokratisasi bagi pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau sebagai akibat kosongnya jabatan wakil gubernur. Seharusnya pemerintah daerah lebih responsif sejak awal ketika terjadinya kekosongan jabatan wakil gubernur. Dalam teori ilmu hukum, Philippe Nonet dan Philip Selzick mengembangkan teori hukum responsif dalam rangka menjawab kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selzick, hukum responsif yaitu hukum sebagai fasilitator dari responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial.²⁴

Dalam hal pelaksanaan Pasal 176 UU Pilkada tersebut, maka secara hukum administrasi negara, pemerintah dapat menggunakan kewenangan diskresi / *Freies Ermessen*, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) sebagai dasar pijakan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau dalam pengisian jabatan wakil gubernur kepri.

Istilah Diskresi didalam Pasal 1 angka 9 UU AP dijelaskan bahwa "Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh

²³ *Op Cit.*, Ridwan HR, Hal.131

²⁴ Benard L Tanya, Yoan Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010, hlm.204

Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.” Diskresi hanya bisa digunakan dalam hal administrasi negara menjalankan fungsi eksekutif/pemerintahan. Di dalam Penjelasan Pasal 1 angka 1 UU Peradilan Tata Usaha Negara, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Menurut A.D.Belifante sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, kata Pemerintahan diartikan sama dengan kekuasaan eksekutif. Artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, selain organ dan fungsi pembuatan undang-undang dan peradilan.²⁵ Dalam penetapan Calon Wagub oleh DPRD Kepri, ada tindakan hukum administrasi negara, karena ada instrumen pemerintahan yang digunakan. Misalnya dalam Pemilu, keputusan KPU/KPUD terhadap hasil pemilu bukanlah objek sengketa di PTUN, sebagaimana diatur dalam pasal (2) UU PTUN. Akan tetapi, ketika KPU/KPUD menerbitkan keputusan penetapan calon peserta pemilu, inilah yang merupakan objek sengketa di PTUN karena menjalankan fungsi pemerintahan yang dimaksud, sama halnya dengan penetapan Calon Wagub oleh DPRD Kepri yang merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh DPRD.

Dalam kerangka inilah menurut hemat penulis diskresi bisa digunakan, dimana tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur yang seharusnya diatur dalam Peraturan Pemerintah, maka dapat menggunakan Tata Tertib yang ditetapkan oleh DPRD. DPRD berdasarkan Pasal 176 UU Pilkada yang menjalankan fungsi pemerintahan yang dimaksud, maka sebelum Tata Tertib yang berkaitan dengan tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur ditetapkan, terlebih dahulu DPRD mengikuti proses penggunaan diskresi sebagaimana mekanisme diskresi yang telah diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c, UU Administrasi Pemerintahan, disebutkan bahwa (1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam UU tersebut meliputi semua aktivitas, yakni pada huruf (c) Badan dan/atau

²⁵ A.D.Belifante dalam Ridwan HR, *Op.Cit*, 2011, hal. 156

Analisis Penerapan Diskresi Dalam Pengisian Jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau Dihubungkan Dengan UU Pilkada Jo UU Administrasi Pemerintahan - Pery Rehendra Sucipta

Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif. Dalam konteks penetapan calon Wagub oleh DPRD Kepri, haruslah dilihat bahwa DPRD sebagai bagian dari penyelenggara pemilihan wakil gubernur, sebagaimana diatur dalam UU tentang Pilkada.

Menurut Nata Saputra, Diskresi didefinisikan sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi Negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.²⁶ Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) dari pada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).²⁷ Walaupun disatu sisi H.M. Laica Marzuki²⁸ dalam tulisannya mengatakan bahwa Diskresi memberikan ruang kebebasan secara *doelmatigheid* kepada Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Diskresi menjabarkan hal faktual yang melekat pada jabatan (*het ambt*). Hanya pejabat pemerintahan (yang berwenang) yang dapat menggunakan diskresi. Kewenangan yang melekat pada jabatan (*de bevoegdheden van het ambt*) ditentukan seberapa luas lingkup penggunaan diskresi. Namun penggunaan diskresi dalam UndangUndang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan meniadakan esensi kebebasan. Menurut penulis, diskresi yang tadinya kewenangan bebas yang dimiliki oleh administrasi negara dengan tolak ukur Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik, namun pasca dengan terbitnya UU AP yang mensyaratkan penggunaan diskresi harus sesuai UU, maka Diskresi yang tidak sesuai dengan UU AP, bukanlah diskresi.

Pertimbangan penulis agar sejak awal digunakan kewenangan diskresi oleh pemerintah daerah karena sejalan dengan tujuan penggunaan diskresi adalah untuk : a). melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b). mengisi kekosongan hukum; c). memberikan kepastian hukum; dan d). mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum

²⁶ M.Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988. hlm.15

²⁷ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm.55

²⁸ H.M. Laica Marzuki, *Menyoal Diskresi yang Terpasung (Mengkritisi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*, Jurnal Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2 September 2017, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hal.1

(Pasal 22 Ayat (2) UU AP). Dikuatkan lagi dengan isi Pasal 23 huruf c beserta penjelasannya dalam UU AP, bahwa Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi “pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas”. Dalam Penjelasannya disebutkan: “yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas” apabila dalam peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih (tidak harmonis dan tidak sinkron), dan peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat.” Bila melihat pada kasus ini, Peraturan Pemerintah yang menjadi amanat Pasal 176 Ayat (5) UU Pilkada belum juga diterbitkan, sehingga berkaitan dengan pengisian jabatan wakil gubernur (penyelenggaraan pemerintahan) dapat dikategorikan peraturan perundang-undangan tidak lengkap, tidak lengkap, karena peraturan tersebut membutuhkan peraturan pelaksana, tetapi belum dibuat, sehingga terjadi kekosongan hukum.

Persoalan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi perhatian, jika dikorelasikan dengan kondisi geografis, wilayah administratif Provinsi Kepulauan Riau dan terkait tugas dan kewenangan Kepala Daerah di Provinsi Kepulauan Riau.

Provinsi Kepulauan Riau merupakan wilayah kepulauan yang memiliki luas 425.214,67 KM² terdiri dari wilayah daratan seluas 9.982,88 KM². Dengan demikian luas laut wilayah provinsi kepulauan Riau seluas 97% dan luas daratan seluas 3%. Secara administratif Kepulauan Riau dibagi dalam 7 Kabupaten/kota, 59 kecamatan dan 351 desa. Dengan karakteristik yang dimiliki oleh Provinsi Kepulauan Riau tersebut yang secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya, maka keberadaan Provinsi Kepulauan Riau masuk sebagai Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 19 UU Pmda. Dalam hal kewenangan yang dimiliki oleh daerah Provinsi yang bercirikan Kepulauan khususnya mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya, meliputi:

- a). eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar

minyak dan gas bumi; b). pengaturan administratif; c). pengaturan tata ruang; d). ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan e). ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara (Pasal 27 Ayat (1) dan (2) UU Pemda).

Kemudian, berdasarkan Tugas dan Wewenang yang dimiliki oleh seorang Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 65 dan Pasal 66 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), maka ada tugas dan wewenang yang hanya dapat digunakan oleh seorang Kepala Daerah yang dibantu seorang wakil Kepala Daerah. Khususnya Pasal 66 ayat (1) huruf c UU Pemda yang mengatur tugas Wakil kepala daerah adalah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.

Pasal 65

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusundan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinyasesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 66

- 1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam:
 1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
 3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
 - b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
 - c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.
- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Dengan pertimbangan tersebut diatas, berikut tanggung jawab yang diemban Kepala Daerah sebagai pemimpin Pemerintahan Daerah sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang huruf (b) UU Penda, bahwa “dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sehingga mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakatlah yang menjadi tujuan atau sasaran (*doelmatigheid*) dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Maka mutlak keberadaan/posisi seorang wakil gubernur menjadi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Kepulauan Riau.

Penulis berkesimpulan bahwa mekanisme diskresi menjadi jawaban dalam tercapainya tujuan dan sasaran (*doelmatigheid*) yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan membantu memperlancar jalannya roda pemerintahan. Dengan melihat adanya kekuasaan yang dimiliki oleh Administrasi Negara dalam bidang legislasi, meliputi kewenangan untuk membuat peraturan atas inisiatif sendiri, terutama dalam menghadapi soal-soal genting yang belum ada peraturannya. Mengutip apa yang pernah disampaikan oleh Begawan Hukum Prof. Satjipto Rahardjo bahwa "*hukum itu untuk manusia, bukan manusia untuk hukum*". Maka kekurangan yang ada pada hukum (hukum tertulis dengan cacat bawaannya) tidak mungkin dipaksa kepada manusia untuk mengikuti hukum yang kurang tersebut, karena sejatinya hukum untuk manusia, bukan sebaliknya.

III. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa : **Pertama**, Terhadap keberlakuan Pasal 176 UU Pilkada sebelum diterbitkannya Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksana. Maka sebenarnya keberadaan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 176 UU Pilkada adalah hal yang mutlak harus ada. Pasal 176 UU Pilkada berkaitan dengan tata cara pengusulan dan pengangkatan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota, tidak dapat diberlakukan karena belum diterbitkannya peraturan pemerintah sebagaimana perintah dari Pasal 176 ayat (5) UU Pilkada. **Kedua**, Mekanisme Diskresi dapat di terapkan dalam pengisian jabatan Wakil Gubernur Provinsi Kepulauan Riau. Pertimbangan penulis agar sejak awal digunakan kewenangan diskresi oleh pemerintah daerah karena sejalan dengan tujuan penggunaan diskresi. Peraturan Pemerintah yang menjadi amanat Pasal 176 Ayat (5) UU Pilkada belum juga diterbitkan, sehingga berkaitan dengan pengisian jabatan wakil gubernur (penyelenggaraan pemerintahan) dapat dikategorikan peraturan perundang-undangan tidak lengkap, tidak lengkap, karena peraturan tersebut membutuhkan peraturan pelaksana, tetapi belum dibuat, sehingga terjadi kekosongan hukum, sebagaimana dikuatkan dengan isi Pasal 23 huruf c UU AP dan Penjelasannya. Selain itu, pada persoalan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan juga menjadi perhatian, jika dikorelasikan dengan kondisi geografis, wilayah administratif Provinsi Kepulauan Riau dan terkait tugas dan kewenangan Kepala Daerah di Provinsi Kepulauan Riau.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Benard L Tanya, Yoan Simanjuntak, Markus Y Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010.
- Bachsani Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT.Alumni, Bandung, 2008.
- Indroharto, *Usaha Memahami UU Tentang PTUN*, Sinar Harapan, 1991.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Soehino, SH, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, PT.Liberty, Yogyakarta, 1996.
- S.F.Marbun, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius. 2007.
- M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998.
- M.Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988.

Jurnal / Makalah

- Bagir Manan, *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara (Ujung Pandang : Fakultas Hukum Unhas, 1996
- H.M. Laica Marzuki, *Menyoal Diskresi yang Terpasung (Mengkritisi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan)*, Jurnal Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. 2017

Sumber Internet

- <https://kumparan.com/@kumparannews/jokowi-lantik-isdianto-jadi-wagub-kepulauan-riau>
- <http://setkab.go.id/usai-dilantik-presiden-wagub-kepri-janji-akan-gali-potensi-pariwisata/>
- <https://suluhkepri.com/2018/03/27/ini-perjalanan-kursi-kekosongan-wagub-kepri-hingga-dilantiknya-isdianto/>

Peraturan Perundang-undang

- Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang 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