

Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (*Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai*)

Syarifuddin Usman¹✉

¹ Dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara. Ternate, Indonesia.
e-mail : syarifusman149@gmail.com

Info Artikel :	<input checked="" type="checkbox"/> Artikel Penelitian	<input type="checkbox"/> Artikel Pengabdian	<input type="checkbox"/> Riview Artikel
Diterima : 1 Juli 2021 , Disetujui : 8 Juli 2022 , Publikasi On-Line : 11 Juli 2022			

Vol.	No.
2	1
Hal : 63 - 73	

Abstrak.

Pengangkatan penjabat kepala daerah sejumlah kabupaten termasuk kabupaten Pulau Morotai menuai polemik, karena Mendagri dianggap mengabaikan usulan gubernur. Tindakan Mendagri tersebut dikualifikasi sebagai malpraktek dalam tata kelola pemerintahan. Bahkan melecehkan wibawa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Sejumlah akademisi dan aktivis pro demokrasi menyayangkan tindakan Mendagri yang menggampangkan masalah hukum. Sebab Indonesia adalah negara hukum yang bermakna semua tindakan pejabat Negara atau siapa saja yang harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku. Menurut mereka, Pengangkatan Pj Kepala daerah menciptakan banyak masalah. Mulai dari celah potensi oknum tertentu menitikkan kepentingan politiknya, Politisasi ASN Pemda dan Politisasi Bantuan Sosial kepada masyarakat, hingga mutasi pegawai karena beda kepentingan politik, sehingga birokrasi akhirnya cenderung terseret politik. Mereka bukan *-serving the people*, melainkan menjadi *-serving the boss* yang lagi mau mendapatkan kursi. Pengangkatan Penjabat kepala daerah dalam waktu yang lama juga menimbulkan permasalahan, terutama aspek otonomi daerah, rentan terjadi praktik suap, dan rawan akan *abuse of power*. Kekhawatiran praktik suap bisa saja terjadi. Karena pejabat di tingkat desa saja berpotensi terjadi praktik jual beli jabatan, apalagi pengisian jabatan kepala daerah di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi. Pengangkatan melalui penunjukan penjabat yang tidak transparan dan tidak demokratis akan memberi ruang bagi kepentingan-kepentingan politik dari pusat ke level daerah. Perlunya regulasi yang mengatur pengangkatan penjabat kepala daerah yang tidak menimbulkan polemik dan menciderai rasa keadilan bagi keberlangsungan otonomi daerah.

✉ Koresponden Author :

Syarifuddin Usman

e-mail :
syarifusman149@gmail.com
Univ. Muhammadiyah
Maluku Utara
Ternate, Indonesia



Copyright©
Syarifuddin Usman

Keyword : Polemik, Pengangkatan, Penjabat.

I. PENDAHULUAN

Pada 2022 ada 101 kepala daerah yang masa jabatannya akan berakhir. Dari 101 Kepala daerah tersebut 7 diantaranya Gubernur, 76 Bupati dan 18 Wali Kota. Demikian kata Benni Irawan, Kepala Pusat penerangan Kementerian Dalam Negeri sebagaimana dilansir *kompas.com* (04/01/2022) Karena pemilihan Kepala daerah serentak akan berlangsung pada 2024, maka otomatis, tak ada pemilihan kepala Daerah pada 2022. Artinya, 101 Kepala Daerah tersebut akan di isi oleh Penjabat kepala Daerah yang memerintah hingga pemilu Serentak 2024. Sementara pada 2023, ada 17 Gubernur, 38 Wali Kota dan 115 Bupati. Kepala daerah yang akan diganti menjadi penjabat hampir seluruh wilayah di Indonesia, dari Aceh sampai Papua Barat. Untuk sebarannya dapat dilihat pada infografik (Gambar 1).

Untuk Maluku Utara sendiri, pada 2022, ada dua Kabupaten yang akan di isi oleh Penjabat kepala Daerah, yakni Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai yang berakhir pada 22 Mei 2022, dan Kepala Daerah Kabupaten Halmahera Tengah pada 23 Desember 2022. Sementara untuk Kabupaten/Kota pada 2023, ada 6 Kabupaten dan 2 Kota serta 1 Gubernur. Aturan untuk mengisi Penjabat menggunakan Pasal 201 Ayat (9) UU nomor 10 tahun 2016 yang telah disempurnakan menjadi UU Nomor 6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 201 Ayat (9) menyebutkan, para penjabat gubernur, bupati dan Wali Kota hingga terpilihnya kepala daerah definitif melalui pemilihan serentak pada 2024. Selanjutnya

pada Ayat (10) menyatakan, bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tertinggi madya sampai dengan pelantikan. Berikutnya pada Ayat (11) menyatakan, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/Wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati/wali kota.

Selanjutnya UU Nomor 8 Tahun 2015 pasal 201 ayat 8 dan 9 yang menyatakan Untuk mengisi jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada pasal 9 disebutkan Untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati dan wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Gambar 1. Kepala daerah akhir masa jabatan 2022
 Sumber : Litbang Kompas dalam kompas.id,2022

Aturan Pengangkatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah di Masa Pemilu

UU Nomor 10/2016 tentang Pilkada, Pasal 201 Ayat (9)

- Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat wali kota sampai dengan terpilihnya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota melalui pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

UU Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 201 Ayat 8 dan 9

- Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan bupati, dan wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gambar 2. Aturan Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah di masa pemilu

Lalu siapakah penjabat pimpinan tinggi pratama tersebut? UU Aparatur Sipil Negara nomor 5 tahun 2014 pasal 19 memberikan acuan. Pimpinan Tinggi Pratama yang berhak menjadi Penjabat Sementara Bupati/Wali Kota adalah direktur, Kepala Biro, Asisten Deputi, Sekretaris Direktorat Jenderal, Sekretaris Inspektorat Jenderal, Sekretaris Kepala Badan, Kepala Pusat, Inspektur, Kepala Balai Besar, Asisten Sekretaris daerah provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Dinas/kepala badan Provinsi, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan jabatan lain yang setara.

Lalu siapakah yang berhak mengajukan pejabat tersebut? Dalam Permendagri nomor 1 tahun 2018, pasal 5 ayat (2) Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ditunjuk oleh menteri atas usul gubernur. Untuk memperjelas pasal ini, Pasla 4 ayat (3) menyatakan Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri. Selanjutnya pada pasal 5 Ayat (3) menyatakan dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk oleh menteri tanpa usul gubernur. Polemikpun terjadi pada dua ayat (2) dan Ayat (3) sehingga menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan perspektif hermeneutika. Perspektif hermeneutika berasal dari bahasa Yunani "*hermeneuein*" yang berarti mengerti atau menterjemahkan (Raco dalam Khairi, 2022). Hermeneutika memfokuskan pada penafsiran untuk menangkap makna atau arti dari suatu informasi terutama informasi dari satu teks. Ada beberapa manfaat menggunakan perspektif hermeneutika yakni, pertama, mampu memberikan arti dari suatu informasi yang terdapat dalam suatu teks atau dokumen. Kedua, mampu memahami pesan yang terkandung di dalam teks atau dokumen tersebut, ketiga mampu memahami apa yang diinginkan dari pembuat teks atau dokumen tersebut. (Raco dalam Khairi, 2022). Dalam konteks penelitian ini, perspektif hermeneutika sangat relevan dalam memahami kebijakan mengenai dinamika pengangkatan pejabat sementara kepala daerah dengan memfokuskan pada pencarian makna atau arti dari setiap dokumen, baik dokumen kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dan hasil kajian yang lain.

Pengumpulan data menggunakan teknik pemanfaatan data dan informasi yang berasal dari antara lain berbagai peraturan perundang-undangan, studi literatur, publikasi media serta dokumentasi lain yang relevan.

Analisis data dilakukan dengan member arti atau makna dari suatu tindakan atau peristiwa melalui dokumen atau teks yang tersedia. Peneliti akan mendeskripsikan makna setiap tindakan atau isi kebijakan yang terdapat dalam berbagai dokumen yang kemudian dapat diverifikasi dengan berbagai literature yang relevan dengan dokumen tersebut sebagai upaya untuk menghindari subjektivitas dan menguatkan objektivitas dalam analisa tersebut.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Problem Kewenangan Pengangkatan (*Penjabat Kepala Daerah Bupati Pulau Morotai*)

Atas pertimbangan Permendagri nomor 1 tahun 2018, pasal 5 ayat (2) tersebut, maka Gubernur mengusulkan 3 (tiga) nama untuk menjadi pejabat Bupati Pulau Morotai mengganti Bupati Pulau Morotai, Benny Laos yang berakhir pada 22 mei 2022. Tiga nama tersebut merupakan pejabat provinsi yang telah memenuhi syarat sebagaimana isyarat UU nomor 8 tahun 2015. Mereka adalah, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Samsudin Banyo, Kepala badan Pengelolaan Keuangan dan Asset Daerah (BPKAD) Ahmad Purbaya dan M.Syukur Lila Dinas Kehutanan Provinsi Maluku Utara. Dalam posisi ini, Gubernur sudah benar mengusulkan tiga nama. Namun anehnya, Bupati Pulau Morotai, Benny Laos juga mengusulkan satu nama pejabat tandingan ke Mendagri, yakni Muhammad Umar Ali, yang merupakan Sekkab Pulau Morotai. (Malutpost, 10/05/2022).

Pengusulan pejabat Bupati Pulau Morotai oleh Bupati Benny Laos kemudian memicu perdebatan publik. Karena usulan itu dianggap menabrak aturan. Bupati tidak memiliki legalitas untuk mengusulkan pejabat bupati. Terjadi tarikan yang kuat antara usulan gubernur dan usulan Bupati Pulau Morotai. Menurut informasi dan juga mengutip Malutpost edisi 13/5/ 2022, usulan Benny Laos ke Mendagri hanya bersifat lisan karena ada dugaan, Benny dan Mendagri Tito Karnavian cukup dekat karena hubungan perkoncoan yang terjalin sejak lama. Isu soal pengusulan Sekretaris Daerah Muhammad Umar Ali sebagai pejabat bupati di bantah Benny Laos. Dia bahkan balik menuding media massa memprovokasi dan merasa pintar bermain adu judul dan membuatnya bingung karena membuat fitnah dan adu Domba. (tandaseru.com, 14/5/2022)

Pengajuan pejabat dari Bupati Pulau Morotai menuai protes sejumlah akademisi. Syarifuddin Usman, dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhamamadiyah Maluku Utara mengungkapkan, pengajuan nama pejabat tersebut sarat dengan kepentingan politik. Intinya, Bupati ingin mengamankan kepentingannya untuk maju sebagai calon gubernur pada 2024. Senada Syarifuddin Usman, Gunawan Tauda, Pengajar Hukum Tata Negara Universitas Khairun menyatakan Bupati Pulau Morotai tidak tahu aturan soal

pengangkatan pejabat kepala daerah. Dia juga mengatakan, usulan Bupati tersebut tidak berdampak apa-apa dari segi Tata pemerintahan. (Malutpost,13/2022)

Namun, usulan Bupati ini dijadikan pembenaran karena ada celah Permendagri nomor 1 tahun 2018, pasal 5 Ayat (3) menyatakan dalam hal melaksanakan kepentingan strategis nasional, Pjs bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk oleh menteri tanpa usul gubernur. Bupati menggunakan pasal ini untuk mengusulkan ke Mendagri dengan mengandalkan kedekatan personal. Ini juga dibenarkan oleh Kalbi Rasid, Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Morotai walau membantah isu yang menyatakan Benny Laos mengusulkan nama Sekda Kabupaten Pulau Morotai ke Mendagri. Menurut Kalbi, Pulau Morotai itu masuk wilayah strategis, jadi penunjukkan langsung bisa dilakukan oleh Mendagri tanpa harus merujuk pada 3 (tiga) nama yang diusulkan gubernur. (Malutpost,13 Mei 2022)

Sementara, pakar Hukum Tata Negara Margarito Kamis mengutip tandaseru.com (14/5/2022) *mewarning* Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian agar tak mengangkat Sekretaris Daerah (Sekda) menjadi pejabat kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun wali kota. Menurutnya, apabila Sekda merangkap jabatan sebagai pejabat kepala daerah maka akan berpotensi menyalahgunakan kewenangannya, karena posisi Sekda itu melekat urusan tata kelola di bidang pemerintahan maupun urusan keuangan daerah. Apabila Sekda diangkat menjadi pejabat kepala daerah maka yang bersangkutan berpotensi menyalahgunakan jabatannya. Dia akan melegitimasi dirinya sendiri sebagai pejabat kepala daerah. Rangkap jabatan ini, baik sebagai Pejabat maupun Sekda berpotensi hilangnya transparansi dan akuntabilitas.

Alasan transparansi dan akuntabilitas ini juga yang di nilai Margarito. menurutnya, Mendagri tidak seharusnya mengangkat Sekda menjadi pejabat kepala daerah. Apabila itu terjadi dikhawatirkan transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan di daerah bakal hilang. Olehnya itu, langkah Kemendagri tidak mengangkat Sekda menjadi pejabat kepala daerah sebagai keputusan yang tepat. (tandaseru.com 14/5/2022)

Margarito juga meminta Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) objektif dan profesional dalam mengangkat pejabat kepala daerah, baik pejabat gubernur, bupati dan atau wali kota. Khusus soal pejabat yang mengisi jabatan bupati dan wali kota yang diusulkan gubernur kepada Kemendagri, kemudian Kemendagri memilih calon tersebut untuk diangkat menjadi pejabat bupati atau pejabat wali kota. (brindoneews.com,12/05/2022)

Calon pejabat bupati atau pejabat wali kota diusulkan oleh gubernur menurutnya, pasti sudah mempertimbangkan kapasitas dan rekam jejak calon sebelum diusulkan kepada Kemendagri. Karena itu, Kemendagri tinggal menetapkan calon atau salah satu di antaranya calon yang diajukan gubernur untuk menempati posisi sebagai pejabat bupati dan atau pejabat wali kota. Kemendagri tidak perlu lagi menetapkan calon di luar yang diajukan oleh gubernur. Jika ada calon pejabat bupati atau calon pejabat wali kota dinilai tidak layak, maka Kemendagri mengembalikan calon tersebut kepada gubernur untuk mengajukan calon lainnya. Bukan Kemendagri mengusulkan calon baru. Hal ini berbeda dengan proses pengisian pejabat gubernur. Untuk pengisian pejabat gubernur dilakukan oleh Kemendagri sesuai ketentuan yang ada. (brindoneews.com,12/05/2022)

Akademisi Universitas Muhamamadiyah Maluku Utara (UMMU) Syarifuddin Usman sebagaimana mengutip Malutpos (10/5/2022) juga memberikan komentar tentang sejumlah criteria yang patut dipenuhi untuk mengisi posisi pejabat kepala daerah. Selain kualifikasi berdasarkan aturan perundang-undangan, tentu gubernur yang mengusulkan 3 (tiga) nama memiliki kecakapan, baik kapasitas maupun integritas dalam pemerintahan. Dan terpenting, harus dapat memahami karakteristik daerah serta wilayah yang dipimpinya. Sebab tugas pejabat sangat berat. Selain mengendalikan jalannya pemerintahan, pelayanan public dan menjaga stabilitas politik di tahun Pemilu, dia juga harus mempersiapkan Pilkada 2024. Syarifuddin juga berharap Gubernur harus berani dan dapat menunjukkan kemampuannya untuk menolak *dropping* Kemendagri untuk pejabat kepala daerah, sebab kemendagri juga memiliki banyak pekerjaan untuk menghadapi Pemilu serentak 2024. Jika usulan gubernur diabaikan dan Kemendagri mengangkat pejabat (*dropping*), maka desentralisasi akan *setback* karena menganggangi semangat desentralisasi. (Malupost,10/05/2022)

Senin, 23 Mei 2022, Surat keputusan pejabat Morotai dikeluarkan oleh Kemendagri. SK tersebut menunjuk Sekretaris kabupaten (Sekkab) Pulau Morotai, Muhammad Umar Ali sebagai pejabat Bupati Pulau Morotai. Itu berarti, tiga nama yang diusulkan Gubernur tidak mendapat tanggapan dari Kementerian Dalam Negeri. Kabar keluarnya SK Mendagri tersebut membuat gubernur geram dan mengancam tidak melantik pejabat Bupati yang ditunjuk Mendagri. Menurut gubernur sebagaimana mengutip tandaseru.com, biarkan saja *dorang* (mereka) baku lantik saja. (17/05/2022)

SK tersebut memantik protes. Langkah Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang mengabaikan usulan gubernur ini dinilai tidak menghargai otonomi daerah. Praktisi hukum Muhammad konoras meminta

gubernur dan tiga pejabat yang diusulkan menempuh jalur hukum administrasi atau ke Pengadilan Usata Tata Negara (PTUN) untuk menggugat keputusan Mendagri tersebut, karena ini menyangkut wibawa gubernur Maluku Utara. Selain langkah hukum, Konoras juga menyarankan mengadukan ke komisi II DPR, agar Mendagri bisa dipanggil untuk memberikan penjelasan terkait keputusan yang dilakukan sewenang-wenang tersebut. Penunjukkan tersebut juga di nilai bertentangan dengan ketentuan pasal 4 Ayat (3) Peraturan Mendagri nomor 74 tahun 2016 dan diubah dengan Permendagri nomor 1 tahun 2018. (MalutPost,24/05/2022)

Bahwa tindakan Mendagri tersebut dikualifikasi sebagai malpraktek dalam tata kelola pemerintahan. Bahkan melecehkan wibawa gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Mendagri menurut Muhamamd Konoras tidak boleh menggampangkan masalah hukum. Sebab Indonesia adalah negara hukum yang bermakna semua tindakan pejabat Negara atau siapa saja yang harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku. Perbuatan Mendagri ini perbuatan yang melawan hukum atau kesewenang-wenangan. (MalutPost,24/05/2022)

Akademisi Universitas Muhamamdiyah Maluku Utara (UMMU), Abdul Aziz Hakim dalam analisisnya menyatakan penunjukkan penjabat (pj) Bupati Pulau Morotai yang di *takeover* Mendagri dan mengabaikan usulan gubernur harus disikapi secara tegas oleh pemerintah daerah dalam hal ini gubernur Maluku Utara. Terlepas apakah SK Mendagri tersebut sudah diterima atau belum, sikap gubernur melantik atau tidak akan berimplikasi hukum. Sebab jika gubernur tidak melantik pj Bupati Pulau Morotai, dalam konteks hukum ketatanegaraan pasti ada celah untuk di gugat ke PTUN. Aziz mengusulkan ke gubernur untuk mengajukan upaya hokum ketatanegaraan dalam hal ini ke Mahkamah Agung (MA) sebagai upaya hokum yang *fair* untuk menguji norma yang diatur dalam Permendagri tersebut. Sebab norma itu dianggap menentang hak konstitusional yang diatur secara atributif dalam UU Pilkada.

Masih menurut Aziz, kedudukan hukum gubernur jika menempuh gugatan tersebut karena gubernur merasa dirugikan hak konstitusionalnya secara langsung oleh Permendagri tersebut. Selain tiga calon Pj Bupati yang diusulkan gubernur juga punya hak penuh untuk menggugat karena hak konstitusinya diduga dikebiri Permendagri tersebut. (MalutPost,24/05/2022)

Dari permasalahan yang telah dipaparkan diatas, penelitian ini ingin mengeksplorasi polemik pengisian pengangkatan penjabat kepala daerah tersebut dengan mengambil studi kasus pengangkatan penjabat bupati di Kabupaten Pulau Morotai dengan membandingkan beberapa daerah yang mengalami kasus yang sama. Serta mengeksplorasi polemik kewenangan dan tarikan kepentingan antara Menteri Dalam negeri dan Kepala Daerah (Provinsi).

3.2. Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah

Polemik soal penunjukkan penjabat kepala daerah tak hanya Bupati Pulau Morotai sehingga gubernur Maluku Utara mengancam tak melantik penjabat Bupati tak berdiri sendiri. Kasus serupa juga terjadi dalam penunjukan Pj Bupati Kabupaten Muna Barat dan Buton Selatan, dimana Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi menolak melantik tiga penjabat kepala daerah di wilayahnya karena Kemendagri mengabaikan nama yang diusulkan dari Gubernur. Menurut Rusdianto Sudirman, pengajar Hukum Tata Negara IAIN Pare-Pare dan di muat di laman IAIN Pare Pare (14/05/2022) penolakan yang dilakukan gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi tersebut tentunya wajar karena dalam menjalankan roda pemerintahan, Pj bupati juga harus menjalankan program kerja gubernur yang telah dimasukkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Provinsi sehingga gubernur tentu berharap Pj kepala daerah yang diusulkannya dapat disetujui dan dilantik agar dapat membantu mewujudkan visi misi serta program kerja pemerintah provinsi, baik yang termuat dalam RPJMD maupun dalam RKP tahunan.

Karenanya, menurut Rusdianto, kegaduhan pengangkatan Pj kepala daerah harus diselesaikan melalui regulasi yang solutif. Penting untuk dipikirkan oleh pemerintah agar menerbitkan Peraturan Pemerintah Tentang Pedoman Pengangkatan Pj kepala daerah dengan mempertimbangkan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), dan tentunya memperbaiki aturan lama pengangkatan Pj kepala daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan rezim pilkada serentak nasional. (14/05/2022)

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan rezim pilkada serentak nasional. Selain tidak transparan dan tidak partisipatif, regulasi tersebut di atas sangat tidak memadai karena hanya melibatkan gubernur, menteri dalam negeri, dan presiden tanpa mempertimbangkan

beberapa Putusan MK yang dalam pertimbangan hukumnya menggariskan pengisian Pj kepala daerah harus transparan dan tidak mengesampingkan nilai-nilai demokratis agar terhindar dari mal administrasi dalam proses pengangkatan Pj kepala daerah. (14/05/2022)

Penunjukkan Pj Kepala daerah sangat berpotensi menjadi celah oknum tertentu menitikpkan kepentingan politiknya. Politisasi ASN Pemda dan Politisasi Bantuan Sosial kepada masyarakat sudah menjadi rahasia umum di setiap pelaksanaan Pemilu dan Pilkada. Oleh karena itu pelibatan Pj kepala daerah dalam proses mutasi pegawai dan Penyaluran Bansos mesti dibatasi dan diawasi. (14/05/2022)

Dalam kajian Eko Prasajo, guru besar Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia di kutip dari laman <https://fia.ui.ac.id/>, (10/05/2022) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1/2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, memberikan atribusi kepada pemerintah untuk mengangkat Penjabat Kepala Daerah (PKD) provinsi yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, PKD kabupaten/kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama (Pasal 201 Ayat 10 dan 11), sampai dengan dilantiknya gubernur, bupati, dan wali kota hasil pilkada serentak 2024.

Pengangkatan pegawai negeri sipil (PNS) sebagai PKD dilatarbelakangi bahwa PNS memiliki pengalaman, profesionalisme dalam kebijakan publik dan manajemen publik. Hal ini diasumsikan adanya jaminan bekerjanya pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan. PNS karena status dan kedudukannya sebagai aparatur sipil negara (ASN) merupakan pejabat karier (*career appointee*) yang umumnya menduduki jabatan berdasarkan hirarki karier, profesionalisme, dan sistem merit birokrasi.

Di lain sisi, PKD karena kedudukannya sebagai kepala daerah otonom adalah pejabat politik (*political appointee*) yang memiliki kewenangan politik dan pemerintahan di daerah. Perbedaan status dan kedudukan PNS dan PKD dapat menimbulkan polemik mengenai legitimasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bagaimana legitimasi seorang PNS yang diangkat menjadi PKD, sementara di sisi lain anggota DPRD adalah pejabat politik yang dipilih secara langsung oleh masyarakat.

Eko Prasajo menengarai berbagai persoalan yang muncul dalam konteks polemik ini. *Pertama*, masa jabatan PKD sangat lama, melebihi setengah dari masa jabatan kepala daerah yang dipilih langsung masyarakat. Lamanya masa jabatan ini sudah pasti berpengaruh secara signifikan pada tingkat akuntabilitas dan akseptabilitas masyarakat terhadap PKD. Hasilnya bisa positif atau negatif.

Dalam perspektif teknokratis, para pejabat pimpinan tinggi PNS (madya dan pratama) adalah orang-orang yang mengalami proses panjang pembentukan pengetahuan dan pengalaman dalam urusan birokrasi pemerintahan. Hal ini akan menjamin profesionalisme dalam perencanaan, penganggaran, dan juga pelaksanaan pembangunan.

Masalah kedua adalah bagaimana menjaga netralitas PKD dari intervensi dan kooptasi politik. Eko Prasajo merujuk pada laporan Kompas (18/4/2022) yang membeberkan saat ini telah terjadi lobi-lobi berbagai kalangan yang berpotensi menjadi PKD kepada sejumlah politisi dan partai politik. Ini juga diakui sendiri oleh sejumlah politisi. Ada calon yang siap mengamankan dan memenangi Pemilu 2024 serta mendukung berbagai kepentingan politik-bisnis di daerahnya. Pernyataan para politisi ini menjadi bukti bahwa dimensi ekonomi politik dalam proses pengangkatan PKD sangat tinggi dan berdampak pada profesionalisme dan kinerja pemerintahan nantinya.

Fakta ini, selain akan mengganggu proses politik dalam Pemilu 2024 yang adil, jujur, dan terbuka, juga akan mengabaikan fokus pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. PKD akan sulit mendorong perubahan birokrasi dan memperoleh efektivitas pemerintahan daerah. Apalagi terjadi persaingan antarpolitisi dan partai politik untuk merebut kewenangan PKD, baik di pusat maupun daerah.

Ikhtiar Eko Prasajo tentang Penjabat Kepala Daerah (PKD) yang menjabat dua setengah tahun pelaksanaan pemerintahan daerah oleh PKD mengandung risiko yang sumbernya berasal dari kewenangan yang dimiliki oleh PKD untuk menjalankan pemerintahan dalam waktu yang lama dengan status "penjabat". Karena tidak pernah terjadi sebelumnya – karena ini hal baru-- di Indonesia. Begitu juga UU No 10/2016 tentang Pilkada tidak mengatur secara tegas kewenangan PKD. Ada tiga peraturan yang bisa menjadi dasar, yaitu UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah No 49/2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No 74/2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Namun yang disayangkan, kewenangan PKD dalam berbagai peraturan itu tidak disebutkan secara eksplisit. Sebaliknya, justru larangan yang diatur, yaitu dalam Pasal 132 Ayat 1 dan 2 PP Nomor 49 Tahun 2008. Larangan tersebut antara lain, PKD tidak boleh (1) melakukan mutasi pegawai; (2) membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; (3) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang

bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan (4) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Anehnya, meski ada larangan, namun ada pengecualian jika ada persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Selain akan menunda pelaksanaan kebijakan di daerah, hal ini juga berpotensi diintervensi secara politik.

Ketidajelasan kewenangan ditambah larangan bagi PKD memiliki risiko, antara lain, kegamangan untuk membuat keputusan dan kebijakan strategis, seperti disebutkan dalam UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu aspek organisasi, kepegawaian, dan anggaran; potensi konflik dengan DPRD karena persaingan antarpolitisi dan parpol; perlawanan dan resistensi birokrasi dalam pengangkatan jabatan ASN; serta stagnasi pelayanan publik.

Eko Prasajo mengusulkan perlunya dibuat terobosan hukum dalam PP tentang kewenangan dan pelaksanaan tugas untuk PKD. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945 Pasal 4 Ayat 1 dapat membuat diskresi dan pemberian delegasi kepada PKD yang diangkat. Delegasi ini diperlukan dan sesuai dengan UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

3.3. Polemik Kewenangan dan Tarikan Kepentingan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi)

Menurut Despan Hariansah, peneliti Pusat studi hukum konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) dalam artikelnya di kompas.id pada 18 November 2022 menyatakan ketentuan mengenai pejabat sementara ini masih menyisakan persoalan substansial. Pertama, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak mengatur dengan jelas bagaimana mekanisme penentuan pejabat kepala daerah ini. Desain yang saat ini disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri, yaitu Presiden akan memilih satu nama dari tiga nama calon pejabat yang diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri. Jika mekanisme ini yang akan digunakan, masalah konstitusionalitas dan legitimasi akan muncul. Kepala daerah merupakan jabatan politik, sama halnya dengan jabatan presiden. Oleh karena itu, pengisian pejabat kepala daerah juga sejatinya perlu melibatkan proses politik di daerah, apalagi masa jabatan pejabat kepala daerah ini tidak sebentar. Pelibatan mekanisme politik di daerah ini menjadi lebih penting jika kita kaitkan dengan legitimasi pejabat tersebut. Penentuan pejabat kepala daerah tidak bisa secara sepihak dimonopoli oleh pemerintah pusat tanpa melihat aspirasi daerah.

Selain itu masih menurut Despan, Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dengan tegas menyebutkan, "... gubernur, bupati, wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis...". Artinya, frasa demokratis tidak bisa ditinggalkan dalam konteks penentuan jabatan kepala daerah, jika ini ditinggalkan, memunculkan problem konstitusionalitas.

Selaras dengan pernyataan Despan, Khairul Fahmi, dosen hukum tata negara dan peneliti Pemilu Fakultas Hukum Universitas Andalas menyatakan pengangkatan pejabat kepala daerah untuk alasan kekosongan jabatan tetap mengundang perdebatan. Mengingat ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan, gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Secara eksplisit norma konstitusi mengamanatkan agar kepala daerah otonom itu dipilih, bukan diangkat. Bila dilacak risalah perubahan konstitusi, khususnya diskusi seputar perubahan Pasal 18 UUD 1945, frasa "dipilih secara demokratis" hanya diletakkan dalam dua alternatif: dipilih secara langsung atau dipilih melalui DPRD.

Mengikuti postulat ini, pada dasarnya tak tersedia ruang untuk mengisi jabatan kepala daerah melalui proses pengangkatan. Kebijakan hukum pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui pengangkatan sama sekali tak memiliki pijakan konstitusional. Hanya saja, apakah kebijakan hukum dimaksud bisa dibenarkan untuk kepentingan mendesain keserentakan pilkada sebagaimana dituangkan di UU No 10/2016. Menurut Khairul, beberapa pertimbangan untuk menjawab pertanyaan ini. Pertama, jabatan kepala daerah yang diisi pejabat kepala daerah pada dasarnya hanya ditujukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang berhenti sementara atau diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan hukum dan pada saat bersamaan terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah. Artinya, pejabat kepala daerah hanya menjalankan tugas jabatan kepala daerah dalam masa di mana kepala daerah yang dipilih tak dapat melaksanakan tugasnya. Sementara pejabat kepala daerah yang diangkat sesuai UU No 10/2016 bukan dalam konteks mengisi kekosongan sementara jabatan kepala daerah, melainkan untuk mengisi jabatan kepala daerah yang telah berakhir masa jabatan karena pilkada tidak atau ditunda pelaksanaannya.

Jika dibaca risalah perubahan UU No 10/2016, diskusi terkait itu nyaris tak muncul. Fokus perdebatan lebih pada aspek desain keserentakan pilkada. Pada gilirannya, penundaan pilkada 2022-2023

yang diiringi dengan kebijakan pengangkatan penjabat kepala daerah tak mempertimbangkan cermat aspek konstitusional pengangkatan penjabat kepala daerah.

Selain itu, gubernur, bupati, dan wali kota merupakan kepala daerah otonom, di mana legitimasi kekuasaannya berasal dari rakyat melalui proses pemilihan. Oleh karena itu, siapa pun yang akan melaksanakan tugas jabatan kepala daerah, ia harus mendapatkan mandat dari rakyat daerah. Mungkin akan muncul lagi pertanyaan, bukankah negara kita adalah negara kesatuan, di mana pemerintah pusatlah yang bertindak sebagai pelaksana kedaulatan rakyat?. Dengan kedudukan seperti itu, bukankah boleh saja pemerintah pusat mengangkat kepala daerah atau penjabat kepala daerah? Benar, bahwa Indonesia adalah negara kesatuan, bukan federal, sehingga pemerintah pusat yang memegang kendali pelaksanaan kedaulatan rakyat. Namun, dalam kerangka negara kesatuan, konstitusi telah mengatur prinsip otonomi dalam hubungan pusat dan daerah, di mana salah satu konsekuensi turunannya adalah kepala daerah diisi melalui proses pemilihan. Apabila pemerintah pusat hendak menetapkan sebuah kebijakan hukum seperti mendesain keserentakan pilkada, prinsip dasar pengelolaan kekuasaan pusat dan daerah sebagaimana dituangkan di konstitusi tetap harus diperhatikan. Dalam konteks ini, boleh saja pemerintah pusat mengatur desain keserentakan pilkada sebagaimana dituangkan dalam UU No 10/2016. Namun, kebijakan pengisian jabatan kepala daerah yang kosong harus memperhatikan aspek mekanisme pengisian kepala daerah yang diatur UUD 1945.

Selain problem konstitusi dan perdebatan soal mekanisme, hal lain yang penting diwaspadai dari pengisian jabatan ini menurut Djohermansyah Johan sangat krusial. Sebab, mereka akan bertugas dalam waktu relatif lama, yakni 2-3 tahun. Padahal, biasanya penjabat hanya bertugas selama beberapa bulan. Selain itu, penunjukan penjabat ini juga rentan disusupi kepentingan politik. Birokrasi akhirnya cenderung terseret politik. Mereka bukan *servicing the people*, melainkan menjadi *servicing the boss* yang lagi mau mendapatkan kursi.

Karena itu, menurut Djohermansyah, dibutuhkan koridor yang rigid dalam pemilihan penjabat kepala daerah nanti, mulai dari cara rekrutmen hingga persyaratan yang matang. Dengan begitu, penjabat bisa menjalankan roda pemerintahan dengan baik dan netral. Persyaratan itu, *Pertama*, calon penjabat harus memiliki pengalaman selama beberapa tahun dalam jabatan tinggi madya atau jabatan tinggi pratama. Lebih baik lagi bila calon tersebut pernah atau memiliki pengetahuan memimpin daerah. Jangan ujug-ujug karena ada faktor *like and dislike*, atau kepentingan tertentu, orang ini dijadikan penjabat. Padahal, dia tidak berpengalaman sama sekali mengurus jabatan tersebut. *Kedua*, seleksi terbuka penjabat gubernur, penjabat bupati/wali kota juga perlu dilakukan supaya masyarakat bisa ikut memberi masukan. Ini dinilai penting untuk menghindari politisasi dalam penunjukan penjabat. *Ketiga*, penjabat kepala daerah bukan hanya harus mampu bekerja sama dengan aparat penegak hukum dan penyelenggara pemilu, melainkan juga dengan masyarakat, tokoh agama, dan para pelaku usaha. Sebab, beban yang diemban para penjabat ini pun tak mudah. Penanganan pandemi Covid-19 masih harus menjadi perhatian. Di sisi lain, penyelenggaraan pilkada serentak 2024 yang bisa meningkatkan suhu politik dan menggoyang stabilitas juga akan menyita waktu dan tenaga. Pengangkatan PJ kepala daerah dalam waktu yang lama juga menimbulkan permasalahan, terutama aspek otonomi daerah, rentan terjadi praktik suap, dan rawan akan *abuse of power*.

Titi Angraini, Anggota Dewan Pembina Perkumpulan untuk Pemilu dan demokrasi (Perludem) soal kekhawatiran praktik suap bisa saja terjadi. Karena pejabat di tingkat desa saja berpotensi terjadi praktik jual beli jabatan, apalagi pengisian jabatan kepala daerah di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi. Soal ini harus diantisipasi terutama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan aparat penegak hukum perlu mengantisipasi potensi jual-beli jabatan penjabat kepala daerah tersebut.

Titi Anggraeni khawatir penunjukan penjabat yang tidak transparan dan tidak demokratis akan memberi ruang bagi kepentingan-kepentingan politik dari pusat ke level daerah. Dengan berakhirnya masa jabatan 271 kepala daerah sebelum Pilkada digelar, itu berarti hampir setengah kursi kepala daerah di Indonesia -baik tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota di Indonesia—akan diisi oleh aparatur sipil negara (ASN). (BBC.com, 12/5/2022)

Persoalannya, kata Titi, besar peluang terjadi pelanggaran netralitas ASN hingga menjadi alat politik untuk kepentingan pemilu. Apalagi sejumlah daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum Pilkada digelar tergolong sebagai 'lambung suara' seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur yang masa jabatan kepala daerahnya akan berakhir pada 2023. Sedangkan Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan akan mengakhiri masa jabatannya pada Oktober 2022.

Menurutnya, karena kepemimpinan daerah itu tidak dipegang oleh kepemimpinan hasil pilkada masih banyak yang diperhadapkan dengan kasus-kasus ketidaknetralan birokrasi. Semoga birokrasi yang ditunjuk menjadi penjabat itu tidak rentan menjadi objek politik dari kepentingan pemenang Pemilu 2024.

Alasan Titi Anggraini merujuk pada data Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang mencatat telah terjadi 2.007 pelanggaran netralitas ASN selama penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020. Selain itu, survei KASN terhadap 10.617 responden sepanjang 1-30 Juli 2021 menunjukkan bahwa 50,16% responden menginginkan agar hak politik ASN dicabut.

Titi Anggraini juga beralasan, Kepala daerah definitif [yang terpilih melalui Pilkada] memiliki kekuatan politik di dalamnya, sehingga kontrol politik berjalan di antara kekuatan politik yang ada. Sementara kalau pengisian pejabat oleh birokrat, birokrat kita itu masih rentan dieksploitasi secara politis. Selain itu, proses penunjukan pejabat kepala daerah yang tidak transparan juga rentan memunculkan lobi-lobi transaksional. Upaya itu telah terlihat dari pengakuan sejumlah anggota DPR yang menjadi sasaran bujuk rayu para ASN yang mengincar posisi sebagai pejabat. Ini adalah realitas, bahwa ada upaya-upaya dari ASN yang punya kesempatan untuk itu melobi para politisi, lalu politisi berupaya memfasilitasi. Bahwa terpenting, Mendagri tidak tergiur, tidak mau dipaksa dan tidak mau ditekan.

Kekhawatiran serupa juga disampaikan oleh Feri Amsari, Pakar Hukum Tata Negara Feri Amsari yang menyatakan bahwa kepala daerah berpotensi menjadi "perpanjangan tangan" dari proses politik di daerah. Dengan adanya kepala daerah, bukan tidak mungkin partai atau pemerintah yang berkuasa memerlukan perpanjangan tangan di masing-masing daerah. Belum lagi partai politik, kalau ada penjabatnya yang menjadi kepala daerah akan sangat membantu mereka. (BBC.com, 15/05/2022)

Implikasi lain dari penunjukan kepala daerah, menurut Soni Sumarsono, memiliki kewenangan yang terbatas yang nantinya memperlambat kinerja. Sebagai mantan Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, dan pernah ditunjuk sebagai Pelaksana tugas Gubernur DKI Jakarta hingga Penjabat Gubernur Sulawesi Utara, menurutnya, pejabat kepala daerah tidak bisa memutuskan sendiri kebijakan-kebijakan strategis seperti perubahan anggaran atau menerbitkan perizinan baru. Pada saat itu, ketika pengisian pejabat kepala daerah hanya terjadi pada satu-dua provinsi akibat kasus-kasus yang sifatnya khusus. Namun, dalam konteks transisi menuju Pilkada 2024 ini, masifnya jumlah pejabat kepala daerah yang kewenangannya terbatas itu akan memperlambat pengambilan keputusan dan memperpanjang alur birokrasi. Sudah pasti kemendagri akan memikul beban bertumpuk. Kalau perizinan lama tentu akan timbul masalah performance. Apalagi kalau di daerah [bupati dan wali kota] butuh persetujuan akan hal strategis dari gubernur, sementara gubernurnya juga berstatus sebagai penjabat. Keterbatasan kewenangan penjabat dalam hal-hal strategis itu akan membuat alat kendali beralih ke Kementerian Dalam Negeri. Alih-alih memperkuat otonomi, hal ini justru membuat kendali kepemimpinan di daerah menjadi sentralistik.

Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri Akmal Malik menegaskan, terkait pengangkatan pejabat kepala daerah, semua telah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada, UU ASN, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. (Kompas.id, 18/11/2021). Misal, di Pasal 132 Ayat 1 PP No 6/2005, PNS yang diangkat pejabat kepala daerah harus memenuhi sejumlah syarat dan kriteria. Pertama, mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan. Kedua, menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi pejabat gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi pejabat bupati/wali kota. Ketiga, daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan selama tiga tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Kemendagri menurut Akmal Malik sudah mematuhi seluruh aturan yang ada. Pejabat yang akan dipilih tentu harus berkualitas, berintegritas, dan netral. Namun, kembali lagi, itu merupakan kewenangan pimpinan, dalam hal ini Presiden dan Mendagri. Toh Kementerian Dalam Negeri tak serius mematuhi seluruh aturan yang ada meskipun mendapat kritikan bertubi dari berbagai kalangan pemerhati demokrasi. Menjawab semua kritikan tersebut, menteri Dalam negeri, Tito Karnavian mengatakan proses pemilihan Pj gubernur dan juga pejabat kepala daerah kabupaten/kota sudah dilakukan sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Namun, Menteri Dalam Negeri berjanji untuk mengevaluasi penunjukan Pejabat Kepala Daerah yang menuai banyak kritik dari publik khususnya pengamat politik. Evaluasi dilakukan bersama sejumlah kementerian/lembaga dipimpin Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) Mahfud, MD. (Malutpost, 3/6/2022). Mendagri juga tak berkomentar banyak mengenai sejumlah kritik yang mewarnai penunjukan pejabat kepala daerah.

Langkah lain yang diambil kemendagri mengutip Malutpost edisi Jumat 17 Juni 2022 adalah membuat aturan teknis pengangkatan pejabat (Pj) kepala daerah. Aturan yang sedang dirancang itu, nantinya pihak DPRD dapat mengusulkan 3 (tiga) nama calon Pj. Untuk calon pejabat Gubernur, DPRD mengusulkan 3 (tiga) nama, Tim Kemendagri juga mengusulkan 3 (tiga) nama. 6 (Enam) nama tersebut akan dikerucutkan menjadi 3 (tiga) Kemudian dirapatkan dan Presiden memutuskan siapa yang akan diangkat

dalam sidang tim Penilai akhir (TPA). Sementara calon pejabat Bupati/Wali Kota, 3 (tiga) nama diusulkan oleh tim kemendagri, DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan 3 (tiga) nama. Gubernur juga mengusulkan 3 (tiga) nama. Selanjutnya 9 (sembilan) nama dikerucutkan menjadi 3 (tiga) nama. Kemudian dirapatkan di sidang Tim Penilai Akhir (TPA) bersama kementerian lainnya untuk memutuskan 1 nama. Namun Permendagri ini masih didiskusikan dan mengundang masyarakat sipil untuk member masukan terkait rancangan Permendagri yang akan dibuat.

IV. PENUTUP

Berbagai problem yang timbul dari penunjukan Pejabat Kepala Daerah dan memicu reaksi keras dari berbagai kalangan, baik dari akademisi maupun dari pegiat demokrasi memperjelas bahwa hal ini adalah persoalan serius. Mulai dari kekhawatiran jabatan itu diserahkan kepada aparatur sipil negara (ASN) akan sulit fokus memimpin wilayahnya. Selain itu, kekhawatiran lain apabila mereka menjabat terlalu lama, bisa membuat para pejabat kepala daerah tersebut tergoda menyelewengkan kekuasaan, korupsi, dan sebagainya. Sebab, ASN tersebut akan menangani anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut bisa jadi muncul kolusi, suap, yang dibiayai pihak tertentu yang memiliki kepentingan atas daerah tersebut agar semua kepentingan pemodal dapat berjalan lancar.

Pejabat yang tidak memiliki visi-misi di wilayah penugasannya, menurut akan memunculkan persoalan baru dalam menggerakkan pembangunan di daerahnya. Berbeda dengan kepala daerah yang melewati pilkada. Mereka dipilih rakyat, punya legitimasi kuat, serta memiliki visi-misi dan program dalam membangun wilayahnya.

Berdasarkan data dan fakta-fakta yang sudah dibahas di atas, maka simpulan yang bisa ditarik adalah

Pertama, penunjukan pejabat yang tidak transparan dan tidak demokratis akan memberi ruang bagi kepentingan-kepentingan politik dari pusat ke level daerah dan membuka peluang terjadi pelanggaran netralitas ASN hingga menjadi alat politik untuk kepentingan pemilu.

Kedua, Selain itu, proses penunjukan pejabat kepala daerah yang tidak transparan juga rentan memunculkan lobi-lobi transaksional. Bahwa ada upaya-upaya dari ASN yang punya kesempatan untuk itu melobi para politisi, lalu politisi berupaya memfasilitasi.

Ketiga, Pejabat kepala daerah yang ditunjuk berpotensi menjadi "perpanjangan tangan" dari proses politik di daerah. Dengan adanya kepala daerah, bukan tidak mungkin partai atau pemerintah yang berkuasa memerlukan perpanjangan tangan di masing-masing daerah. Belum lagi partai politik, kalau ada penjabatnya yang menjadi kepala daerah akan sangat membantu mereka.

Keempat, Implikasi lain yang juga ikut andil adalah keterbatasan wewenang yang berpotensi memperlambat kinerja. Karena, Pejabat kepala daerah tidak bisa memutuskan sendiri kebijakan-kebijakan strategis seperti perubahan anggaran atau menerbitkan perizinan baru. Masifnya jumlah pejabat kepala daerah yang kewenangannya terbatas itu akan memperlambat pengambilan keputusan dan memperpanjang alur birokrasi. Bebannya [di Kemendagri] akan berkali-kali lipat dan kalau perizinan lama tentu akan timbul masalah performance. Apalagi kalau di daerah [bupati dan wali kota] butuh persetujuan akan hal strategis dari gubernur, sementara gubernurnya juga berstatus sebagai penjabat, ini akan merepotkan.

Kelima, Keterbatasan kewenangan penjabat dalam hal-hal strategis itu akan membuat alat kendali beralih ke Kementerian Dalam Negeri. Alih-alih memperkuat otonomi, hal ini justru membuat kendali kepemimpinan di daerah menjadi sentralistik. Mendagri seharusnya mengkoordinasikan tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, bukan sebagai alat kendali seperti masa Orde Baru terhadap kepala daerah.

Rekoemndasi

Untuk menghindari polemik dan maka beberapa rekoemndasi yang bisa diberikan untuk perbaikan sistem pengangkatan pejabat kepala daerah, berkaca dari studi kasus di kabupaten Pulau Morotai, maka;

Pertama, Ada baiknya pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan memperpanjang masa jabatan kepala daerah yang telah berakhir. Pilihan ini didasarkan alasan bahwa kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya dipilih rakyat. Dengan demikian, jika dilakukan perpanjangan masa jabatan, legitimasi kekuasaan tetap berasal dari rakyat daerah yang memilihnya.

Kedua, pengisian jabatan kepala daerah dilakukan dengan menyerahkan pemilihan kepada DPRD. Dalam konteks ini, pemilihan oleh DPRD pun masih dalam pemilihan yang dibenarkan menurut ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Ketiga, harus ada seleksi terbuka penjabat gubernur, penjabat bupati/wali kota juga perlu dilakukan supaya masyarakat bisa ikut memberi masukan. Ini dinilai penting untuk menghindari politisasi dalam penunjukan penjabat.

Keempat, Perlunya regulasi (Permendagri) yang dibuat untuk melibatkan DPRD sebagai representasi suara konstituen yang juga berhak mengajukan penjabat kepala daerah gubernur, bupati/wali kota.

Kelima, melibatkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan penjabat kepala daerah, sehingga proses penentuan penjabat kepala daerah tidak sentralistik.

DAFTAR PUSTAKA

- Simanjuntak, S.Djisman dkk, 2022, *Otonomi Daerah; Gagasan dan Kritik, Refleksi 20 Tahun KPPOD*, Jakarta, Gramedia
- Djohan, Djohermansyah, 2016, *Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi (Kasus Indonesia)*, Jakarta, Yayasan Bhakti Otonomi Daerah
- Republik Indonesia, Undang Undang tentang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 LN tahun 2014
- Republik Indonesia, Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014 LN tahun 2014
- Republik Indonesia, Undang Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota mengatur pengangkatan penjabat gubernur, penjabat bupati dan penjabat wali kota untuk mengisi kekosongan kepala daerah, Nomor 10 Tahun 2016 LN tahun 2016
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Nomor 6 Tahun 2005, LN tahun 2005
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah Nomor 49 Tahun 2008, LN tahun 2008
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/03/09/dibutuhkan-aturan-teknis-pemilihan-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 16 Maret 2022
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/02/10/pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-untuk-waktu-lama-sangat-riskan> di akses pada 16 Maret 2022
- <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/11/18/dinamika-penjabat-kepala-daerah> di akses di akses pada 16 Maret 2022
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/03/09/dibutuhkan-aturan-teknis-pemilihan-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 16 Maret 2022
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/11/18/tematis-proyeksi-2022-otak-atik-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 16 Maret 2022
- <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/04/16034151/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-tahun-ini-siapa-penggantinya-jika-tanpa> di akses pada 18 April 2022
- <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/03/dilema-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 27 April 2022
- <https://www.tandaseru.com/2022/05/17/gubernur-ancam-tak-lantik-pj-bupati-pilihan-mendagri/> di akses pada 22 Mei 2022
- <https://fia.ui.ac.id/legitimasi-penjabat-kepala-daerah/10mei2022> di akses pada 22 Mei 2022
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/24/mencegah-jual-beli-jabatan-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 5 Juni 2022
- <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/11/18/tematis-proyeksi-2022-otak-atik-penjabat-kepala-daerah> di akses pada 5 Juni 2022
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-Pj-Gubernur-Menteri-Tito-klaim-penunjukan-sudah-demokratis-tapi-mengapa-dituding-tidak-transparan-dan-rentan-dipolitisasi-61382329/15/5/2022> di akses pada 5 Juni 2022
- <https://www.iainpare.ac.id/opini-polemik-penunjukan-pj-kepala-daerah/14juni2022> di akses pada 17 Juni 2022
- Malutpost, Selasa, 10 Mei 2022.
- Malutpost, Jumat, 13 Mei 2022.
- Malutpost, Selasa, 24 Mei 2022.
- Malutpost, Rabu, 25 Mei 2022.
- Malutpost, Jumat, 3 Juni 2022.
- Malutpost, J umat, 17 Juni 2022.