



Efektivitas Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah dalam Perspektif Demokrasi dan Teknokrasi

Furaihan Kamyil Arnazaye¹, Ariq Nabil Sulaiman², Muh Imam Kastholani³

^{1, 2, 3}Departemen Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Indonesia

¹furaihan.kamyil@ui.ac.id

²ariq.nabil11@ui.ac.id

³muh.imam@ui.ac.id

Abstrak

Pemilu dan pilkada serentak di tahun 2024 mengakibatkan sejumlah daerah mengalami kekosongan jabatan kepala daerah di tahun 2022—2024. Mengisi kekosongan jabatan tersebut, pemerintah melakukan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah (PKD). Sejumlah penelitian mengungkapkan bahwa pengangkatan PKD tidak efektif karena bertentangan dengan konsep demokrasi. Bertentangnya konsep demokrasi dengan kebijakan pengangkatan PKD menyebabkan berbagai permasalahan terkait jaminan hak sosial dan kebebasan berpolitik. Penelitian ini menelusuri lebih lanjut permasalahan tersebut menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan teknik analisis data ilustratif yang mengelompokkan tiga daerah berdasarkan tingkat demokrasinya dan dilanjutkan dengan teknik analisis data *ideal types* yang menyandingkan aspek demokrasi dengan kenyataannya. Identifikasi dalam penelitian ini menemukan bahwa kebijakan PKD tidak efektif dilaksanakan di tingkat nasional karena hanya 2 dari 34 provinsi yang dapat sesuai dengan kebijakan pengangkatan PKD. Lebih lanjut, penelitian ini menemukan bahwa kebijakan pengangkatan PKD tidak efektif karena mencederai hak sosial dan kebebasan politik masyarakat. Cederanya hak sosial dan kebebasan demokrasi tersebut ditemukan pada sejumlah permasalahan yang dibawa oleh kebijakan pengangkatan PKD, seperti legitimasi yang lemah, pengaturan kewenangan yang berserak, dan belum terjaminnya netralitas PKD dari kepentingan politik. Mengatasi permasalahan tersebut, penelitian ini memberikan dua rekomendasi, yaitu penguatan dasar hukum terkait kewenangan PKD dan peningkatan transparansi dalam setiap mekanisme pengangkatan PKD.

Kata Kunci: Pejabat Kepala Daerah, Legitimasi Pejabat Kepala Daerah, Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Umum.

Abstract

Simultaneous elections and local elections in 2024 have resulted in several regions experiencing a run-out of regional head positions in 2022-2024. To fill these positions, the government appoints the Acting Regional Head (PKD). Several studies have revealed that the revocation of the Acting Regional Head is ineffective because it contradicts the concept of democracy. The conflicting concept of democracy with the policy of revoking the Acting Regional Head has caused various problems

related to guarantees of social rights and political freedom. This study explores these issues more closely using a qualitative research approach with further data analysis techniques that classify the three regions based on their level of democracy and is followed by an ideal type of data analysis technique that juxtaposes aspects of democracy with reality. Identification in this study found that the Acting Regional Head policy was not implemented effectively at the national level because only 2 out of 34 provinces were able to comply with the policy on the revocation of Acting Regional Heads. Furthermore, this study found that the policy of revoking the Acting Regional Head was ineffective because it violated the social rights and political freedoms of the community. Injury to social rights and democratic freedoms is found in several problems brought about by the policy of revoking the Acting Regional Head, such as weak legitimacy, scattered authority arrangements, and the neutrality of the Acting Regional Head from political interests. Overcoming these problems, this study provides two recommendations, namely strengthening the legal basis related to the capacity of Acting Regional Heads and increasing transparency in each arrest of Acting Regional Heads.

Keywords: *Acting Head of Region, Election of Regional Head, General Election, Legitimacy of Acting Head of Region.*

1. Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) akan digelar secara serentak pada tahun 2024. Terdapat tantangan fundamental yang dihadapi pemerintah sebagai konsekuensi dari diadakannya pemilu dan pilkada serentak, yaitu kekosongan jabatan pada posisi kepala daerah di sejumlah daerah. Salah satu kebijakan yang diambil sebagai konsekuensi atas kekosongan jabatan tersebut adalah mengangkat penjabat kepala daerah (PKD). PKD merujuk pada individu yang ditugaskan sebagai kepala daerah untuk jangka waktu tertentu. Penunjukan PKD dilakukan karena pilkada akan diselenggarakan secara nasional pada tahun 2024, bersamaan dengan pemilihan presiden, di mana beberapa kepala daerah gubernur, bupati, dan wali kota akan berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023 (Yohan, 2022; Hayati, 2022).

PKD memiliki kewajiban untuk memimpin suatu wilayah yang terkena dampak kekosongan jabatan kepala daerah akibat dari rencana pemilu dan pilkada serentak. Pada tahun 2022 lalu, sudah terdapat 101 daerah yang diisi kursi kepemimpinan daerahnya oleh PKD. Lebih lanjut, pada akhir tahun 2023, diprediksi terdapat 171 daerah yang akan mengangkat PKD untuk mengisi kekosongan jabatan daerah. Dengan demikian, total PKD yang harus diangkat oleh pemerintah hingga tahun 2024 mencapai 272 kepala daerah. Angka tersebut setara dengan separuh dari total jumlah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia (Prasojo, 2022).

Sebagai negara demokrasi yang menjunjung partisipasi warga di dalam politik melalui pemilu, pengangkatan PKD yang tidak dipilih oleh rakyat menimbulkan berbagai permasalahan. Rakyat, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di negara demokrasi, akan memperlakukan keterlibatan mereka dalam proses pengangkatan PKD. Sistem PKD dinilai melanggar nilai-nilai demokrasi karena kurangnya partisipasi langsung masyarakat dalam pilkada (Feti, 2022; Ramanda, 2022). Selain itu, PKD yang merupakan seorang Aparatur Sipil Negara (ASN) dianggap tidak mewakili kepentingan lokal dalam persepsi masyarakat, sehingga penerimaan terhadapnya menjadi dipertanyakan. Berbeda halnya jika kepala daerah dipilih melalui pilkada, masyarakat akan diwakili oleh calon politik yang dipilih.

Di sisi lain, dalam perspektif teknokrasi, pengangkatan PKD dinilai sudah efektif karena pejabat tinggi ASN memiliki pengalaman dan pengetahuan yang cukup tentang pemerintahan. Makin tinggi jabatan ASN, makin banyak juga pengalaman ASN pada bidang pemerintahan. Maka dari itu, PKD dianggap mampu untuk menggantikan kekosongan jabatan sementara pada kursi kepala daerah (Prasojo, 2022). Atas alasan tersebut, kinerja pemerintahan dapat lebih baik yang tercermin melalui kualitas pelayanan publiknya. Dengan demikian, kebijakan PKD dapat dinilai pada dua sisi yang kontras, antara kebijakan yang demokratis atau teknokratik. Sejumlah penelitian sudah menemukan bahwa pengangkatan PKD tidak efektif (Feti, 2022; Ramanda, 2022; Ahmad dkk., 2023). Meski demikian, penelitian-penelitian tersebut masih terlalu normatif dan belum akurat dalam memberikan penilaian efektivitas pengangkatan PKD yang objektif. Oleh karena itu, penelitian ini akan berusaha mendeskripsikan permasalahan efektivitas kebijakan pengangkatan PKD secara objektif dan normatif yang berdasarkan nilai-nilai demokrasi.

2. Tinjauan Pustaka

J. Kaloh (dalam Ramanda, 2022) menjelaskan bahwa efektivitas pemerintahan di tingkat nasional akan dipengaruhi dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Apabila kepala daerah memiliki kompetensi yang minim untuk menyelesaikan pembangunan di daerahnya, menyebabkan pada berkurangnya kinerja atau rendahnya efektivitas penyelenggaraan pembangunan di tingkat nasional. Indikator yang masif digunakan dalam menilai efektivitas pilkada, yaitu indeks kedewasaan demokrasi '*democratic maturity index*'. Indeks kedewasaan demokrasi dapat dipakai untuk menilai apakah daerah tersebut seharusnya melakukan pemilihan secara langsung atau tidak. Kedewasaan dalam demokrasi memiliki peranan yang sangat vital dalam pilkada karena indeks kedewasaan demokrasi ini akan menentukan pilihan atas kepala daerah yang dipilih. Apabila daerah tersebut dinilai kurang dewasa demokrasinya, pemimpin yang terpilih kemungkinan tidak berdasarkan kualitas, namun berdasarkan kebencian dari masyarakat pada aposisi. Hal tersebut berbahaya karena kontradiktif dengan nilai-nilai demokrasi (Mahardika dan Fatayati, 2020). Sebagai negara demokrasi, segala hal yang berkaitan dengan hak sosial dan kebebasan berpolitik harus dijamin oleh negara. Dengan demikian, menurut Jailani (dalam Nuna dan Moonti, 2019), negara harus berdasar pada lima asas yang menjamin norma tersebut, yaitu musyawarah dan mufakat, keseimbangan atas hak dan kewajiban, *proporsionalitas*, mufakat, dan kepastian hak dan keadilan.

Dalam konteks Indonesia, indeks kedewasaan demokrasi diukur melalui Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). Alamiyah dkk. (2022) menjelaskan bahwa konsep IDI dapat dinilai melalui tiga aspek utama, yakni institusi demokrasi '*institution of democracy*', hak-hak politik '*political rights*', dan aspek kebebasan sipil '*civil liberty*'. Pada dasarnya, ketiga aspek tersebut tidak dapat berdiri sendiri; saling terkait satu sama lain. Aspek hak-hak politik dan aspek kebebasan sipil dalam konsep IDI mencerminkan inti dari konsep demokrasi. Namun, kedua hal tersebut, yaitu hak-hak politik dan kebebasan sipil, memiliki tingkat efektivitas yang minim apabila tidak adanya perhatian kelembagaan terkait struktur dan prosedur yang mendukung. tidak mungkin untuk berjalan secara efektif secara langsung tanpa adanya dukungan dari struktur dan prosedur yang mendukungnya. Oleh karena itu, institusi demokrasi juga dianggap sebagai bagian penting dari aspek-aspek yang menentukan keberhasilan demokrasi.

3. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik analisis data ilustratif. Penelitian ini kualitatif, akan berfokus pada proses dan interpretasi atas peristiwa sosial yang diukur atau diuji secara fleksibel; tidak kaku dalam hal pengujian frekuensi atau kuantitas (Neuman, 2014). Penelitian ini bersifat deskriptif, dengan tujuan menjelaskan semua variabel terkait suatu peristiwa sosial dan mencari keterkaitan antarvariabel di dalamnya. Penelitian ini menggunakan data sekunder kualitatif yang dikumpulkan melalui berbagai macam literatur. Teknik analisis data ilustratif yang digunakan, yakni analisis *pattern matching* yang dilakukan dengan mengukur efektivitas kebijakan PKD berdasarkan tiga kategori demokrasi daerah menurut Mahardika dan Fatayati (2020). Menganalisisnya, peneliti melakukan perbandingan pada indeks demokrasi pada 34 provinsi di Indonesia dengan rerata indeks demokrasi secara nasional.

Indeks demokrasi diukur melalui tiga aspek utama demokrasi, yaitu lembaga demokrasi, hak-hak politik, dan kebebasan sipil. Perbandingan ini dilakukan dengan mengelompokkan 34 provinsi ke dalam tiga kategori berdasarkan nilai indeks demokrasinya. Mahardika dan Fatayati (2020) memberikan rekomendasi mengenai klasifikasi kelompok provinsi tersebut sebagai berikut: (1) daerah yang berada di kategori pertama, yaitu provinsi dengan nilai ketiga aspek di bawah rata-rata Indonesia, (2) daerah yang berada di kategori kedua, yaitu provinsi dengan beberapa aspek di bawah rata-rata Indonesia dan beberapa aspek lain di atas rata-rata Indonesia, (3) daerah yang berada di kategori ketiga, yaitu provinsi dengan nilai ketiga aspek di atas rata-rata nasional. Lebih lanjut, Mahardika dan Fatayati (2020) merekomendasikan bahwa daerah yang termasuk dalam kelompok pertama sebaiknya menunjuk kepala daerah secara langsung, sesuai dengan mekanisme pemilihan PKD saat ini. Untuk daerah yang termasuk dalam kelompok kedua, disarankan untuk menggunakan pemilihan tidak langsung melalui DPRD. Sedangkan daerah yang termasuk dalam kelompok ketiga direkomendasikan untuk menggunakan mekanisme pilkada secara langsung. Lebih lanjut, temuan atas hasil objektif atas efektivitas pengangkatan PKD yang dilihat melalui teknik analisis ilustratif *pattern matching* akan dianalisis lebih lanjut secara normatif. Identifikasi normatif ini didasarkan pada ideologi dasar Indonesia sebagai negara demokrasi, di mana segala hal yang berkaitan dengan hak sosial dan kebebasan berpolitik harus dijamin oleh negara.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Mekanisme Pengangkatan PKD

Mendalami efektivitas pengangkatan PKD yang berlaku saat ini, perlu dipahami proses pertimbangan atas pemilihan pejabat yang diangkat. Pembahasan atas proses tersebut dapat diidentifikasi lebih lanjut ke dalam tiga bagian, yakni mekanisme pengangkatan PKD, pertimbangan mekanisme kebijakan PKD, dan efektivitas mekanisme pemilihan PKD.

a. Mekanisme pengangkatan PKD

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota merupakan peraturan umum yang menjadi dasar pelaksanaan Pilkada diatur dalam. Lebih lanjut, Pasal 101 ayat 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 memberikan penjelasan bahwa pada saat terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang jabatannya akan berakhir pada tahun 2022 dan 2023, akan diangkat pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota hingga terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pilkada nasional pada tahun 2024. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati, dan Walikota juga mengatur tentang penjabat sementara. Pasal 201 Ayat (9) menyatakan bahwa penjabat wali kota, bupati, dan gubernur dapat diangkat sampai kepala daerah terpilih secara absah melalui pemilihan serentak 2024. Ayat (10) dan (11) menjelaskan bahwa jika terjadi kekosongan jabatan gubernur, penjabat gubernur yang diangkat harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan masa pelantikannya sebagai penjabat, sedangkan untuk kekosongan jabatan bupati atau wali kota sampai dengan pelantikan, penjabat yang diangkat harus berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan masa pelantikannya sebagai penjabat (Usman, 2022).

Kriteria penunjukan PKD didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Menurut landasan hukum ini, PKD pada tingkat provinsi akan digantikan oleh pejabat tinggi tingkat madya, sedangkan pada tingkat kabupaten akan diisi oleh pejabat pimpinan tinggi tingkat pratama. Penunjukan PKD dari kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) didasarkan pada kemampuannya dalam mengelola masalah birokrasi. Kemampuan profesionalisme dan pemahaman yang mendalam mengenai kegiatan administrasi pemerintahan menjadikan PNS sebagai sosok yang mampu mengisi kekosongan kepemimpinan menjelang pemilu. Mekanisme penunjukan PKD telah dijelaskan dalam Pasal 5 Ayat 2 Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018. Pasal tersebut menjelaskan bahwa penjabat bupati atau penjabat wali kota akan ditunjuk oleh menteri berdasarkan usulan dari gubernur. Lebih lanjut, dalam Pasal 5 Ayat 3 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 dijelaskan bahwa dalam kepentingan nasional, penjabat bupati atau penjabat wali kota dapat ditunjuk oleh menteri tanpa perlu usulan dari gubernur.

Dengan demikian, pemilihan PKD didasarkan pada nilai-nilai teknokratik dari pada demokratis. Hal tersebut terlihat pada aspek pemilihan yang berdasarkan pada kemampuan dari PNS yang dirasa layak mengisi posisi tersebut. PNS memiliki posisi sebagai ASN yang mana adalah pejabat karier dan bekerja berdasarkan kemampuannya dengan sistem merit birokrasi. Konsep profesionalitas dan pengalaman yang ditekankan dalam pemilihan PNS dalam pengisian Posisi PKD dapat menjamin berjalannya roda pemerintahan (Prasojo, 2022).

b. Pertimbangan dalam mekanisme pemilihan PKD

Sistem pemilihan PKD saat ini, yang ditunjuk langsung oleh teknokrat, tentu memiliki dampak yang perlu diperhitungkan. Pemilihan berdasarkan kemampuan dan keahlian birokrat merupakan hal yang positif. Jalannya pemerintahan akan terjamin dengan terpilihnya sosok PKD yang telah lama mengetahui seluk beluk pemerintahan. Gaya kepemimpinan yang rasional dan logis membuat kebijakan dapat dijalankan secara objektif tanpa unsur kepentingan (Atmosuwito, 2020). Sifat kritis teknokrat dapat bermanfaat ketika ditemui sebuah permasalahan publik analisis mendalam terhadap objektivitas permasalahan akan membuat kebijakan yang dihasilkan juga bermutu.

Berbagai keahlian yang dimiliki oleh pemimpin tentu memiliki kekurangan jika mengisi posisi pemerintahan khususnya posisi politik. PKD ditujukan untuk mengisi kekosongan kursi kepala daerah otonom yang mana posisi tersebut tergolong pejabat politik. Posisi tersebut jika diisi melalui pemilihan yang teknokrasi akan menuai kontra, yaitu adanya depolitisasi (Prasojo, 2022). Penghilangan aspek politik dalam pemilihan jabatan politik akan menihilkan peran masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Variabel rasionalitas yang dimiliki oleh para pejabat teknokrat tentu memiliki batas. Dinamika politik dalam pemerintahan serta adanya nilai-nilai publik mengakibatkan perlunya partisipasi dari berbagai pihak terhadap pembuatan kebijakan termasuk di dalamnya memilih pejabat politik.

4.2 Analisis Objektif Efektivitas Sistem Pengangkatan PKD

Menilik sistem pemilihan PKD saat ini, maka dibutuhkan data terbaru pada indeks demokrasi. Data terbaru Badan Pusat Statistika di tahun 2020 terhadap indeks demokrasi di beberapa daerah, yakni:

Tabel 1: Indeks Demokrasi Indonesia berdasarkan Aspek dan Provinsi (data terakhir di tahun 2020)

Provinsi	Aspek Kebebasan Sipil	Aspek Hak-Hak Politik	Aspek Lembaga Demokrasi
<i>Rata-rata Nasional (Indonesia)</i>	79,4	67,85	75,66
Aceh	84,49	64,94	74,91
Sumatra Utara	77,33	60,27	57,52
Sumatra Barat	66,59	66,8	90,91
Riau	86,08	65,4	83,46
Jambi	82,71	62,98	86,45
Sumatra Selatan	80,32	71,39	73,25
Bengkulu	87,61	59,64	72,76
Lampung	68,55	71,64	79,95
Kep. Bangka Belitung	79,12	66,2	92,97
Kep. Riau	92,66	68,67	69,47
DKI Jakarta	93,27	84,95	90,86
Jawa Barat	69,57	71,64	73,01
Jawa Tengah	73,68	75,46	77,6
DI Yogyakarta	96,46	70,54	80,43
Jawa Timur	80,51	56,43	81,09
Banten	87,42	66,18	76,55
Bali	96,86	69,07	66,9
Nusa Tenggara Barat	78,38	62,88	87,21
Nusa Tenggara Timur	90,59	75,61	63,23
Kalimantan Barat	96,84	70,78	77,65
Kalimantan Tengah	92,6	64,98	68,44
Kalimantan Selatan	69,59	83,53	64,59
Kalimantan Timur	96,13	74,56	76,01
Kalimantan Utara	92,08	65,99	80,28
Sulawesi Utara	93,18	74,83	67,8
Sulawesi Tengah	97,93	54,46	82,04
Sulawesi Selatan	68,4	64,99	70,77
Sulawesi Tenggara	84,61	53,61	68,92
Gorontalo	86,42	75,89	90,81
Sulawesi Barat	86,38	61,09	75,45
Maluku	85,1	66,92	68,29
Maluku Utara	84,35	64,88	66,56
Papua Barat	86,33	47,78	53,09
Papua	89,32	51,83	53,54

Sumber: Badan Pusat Statistika, 2023

Mahardika dan Fatayati (2020) mengklasifikasikan 34 Provinsi tersebut menjadi tiga kelompok kategori berdasarkan nilai indeks demokrasinya, yaitu: (1) kategori pertama, yakni provinsi yang nilai ketiga aspeknya di bawah rata-rata nasional, (2) kategori kedua, yakni provinsi yang sejumlah aspeknya di bawah rata-rata nasional dan aspek lainnya di atas rata-rata nasional, (3) kategori ketiga, yakni provinsi yang ketiga aspeknya di atas rata-rata nasional. Lebih lanjut, Mahardika dan Fatayati (2020) merekomendasikan bagi daerah yang berada di kelompok pertama untuk menunjuk kepala daerah secara langsung, seperti mekanisme pemilihan PKD saat ini.

Sedangkan untuk daerah yang berada di kelompok kedua dilakukan untuk pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD. Dan daerah yang berada di kelompok ketiga direkomendasikan untuk melakukan pilkada secara langsung sebagai mekanisme utamanya.

Melihat tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa terdapat 2 provinsi yang masuk ke dalam golongan kelompok pertama: Sumatra Utara dan Sulawesi Selatan, 27 provinsi yang masuk ke dalam golongan kelompok kedua: Aceh, Sumatra Barat, Jambi, Riau, Sumatra Selatan, Bengkulu, Lampung, Jawa Timur, Kepulauan Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Jawa Tengah, Jawa Barat, Banten, Nusa Tenggara Barat, Bali, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua, dan terdapat 5 Provinsi yang masuk ke dalam golongan kelompok ketiga: DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Gorontalo, dan Kalimantan Barat.

Disesuaikan dengan rekomendasi Mahardika dan Fatayati (2020), maka hanya terdapat dua provinsi yang dapat sesuai dengan sistem pilkada yang ditunjuk langsung, sama seperti sistem pemilihan PKD. Dengan demikian, sistem pemilihan yang diberlakukan pada sistem pengangkatan PKD saat ini cenderung tidak efektif untuk dilakukan di Indonesia, terutama pada 32 Provinsi yang memiliki satu atau lebih nilai aspek demokrasi yang berada di atas rata-rata nasional. Daerah yang berada di dalam kelompok provinsi kedua seharusnya melaksanakan proses pilkada yang ditunjuk melalui DPRD. Kemudian, daerah lain yang berada di dalam kelompok kategori ketiga seharusnya melaksanakan pemilu/pilkada langsung secara sepenuhnya. Dengan demikian, sistem pemilihan PKD yang berjalan saat ini tidak secara sepenuhnya efektif untuk dilaksanakan. Proses pemilihan pejabat yang ditunjuk secara langsung oleh teknokrat tidak akan kompatibel untuk dijalankan di beberapa daerah yang berada di kelompok kategori ketiga, seperti DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Gorontalo, dan Kalimantan Barat.

4.3 Analisis Normatif Efektivitas Sistem Pengangkatan PKD

Secara normatif, penelitian ini menemukan sejumlah permasalahan mendasar yang membuat sistem pemilihan PKD saat ini masih belum menjamin hak sosial masyarakat dan kebebasan berpolitik. Melalui identifikasi secara normatif, terdapat tiga permasalahan mendasar yang menyebabkan sistem pemilihan PKD saat ini masih belum menjamin hak sosial masyarakat dan kebebasan berpolitik, yakni (1) legitimasi yang lemah, (2) pengaturan kewenangan yang masih bersekar, dan (3) belum terjaminnya PKD yang terpilih netral dari kepentingan politik.

Pertama, lemahnya legitimasi posisi PKD karena mudahnya peluang bagi PNS untuk menduduki posisi PKD. Peluang ini didasarkan pada aspek hukum dalam Pasal 201 Ayat 10 dan 11 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, yang memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melantik pejabat tinggi madya sebagai PKD provinsi dan pejabat tinggi pratama sebagai PKD kabupaten/kota, hingga dilantik wali kota, bupati, dan gubernur hasil pemilihan serentak pada tahun 2024. Oleh karena itu, perbedaan status antara PKD dan PNS dapat menimbulkan perdebatan mengenai legitimasi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, dengan penunjukan PKD melalui sistem teknokratik, peran rakyat dalam urusan politik dapat dianggap terabaikan, terutama karena PKD memiliki masa jabatan yang lebih lama daripada kepala daerah yang dipilih melalui pemilu. Hal ini secara langsung mempengaruhi penerimaan publik terhadap sosok PKD yang terpilih. Lebih lanjut, dampak dari kurangnya partisipasi publik

ini akan berdampak pada kurangnya dukungan politik (Prasojo, 2022). Pertentangan antara aspek teknokrasi dan demokrasi dalam pemilihan PKD dapat menciptakan risiko kegagalan politik.

Kedua, pengaturan kewenangan PKD secara yuridis masih abu-abu; belum baku. Dasar hukum yang berlaku, meliputi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, masih berserakan dalam mengatur teknis penyelenggaraan pengangkatan pejabat kepala daerah. Ketidakteraturan legal ini menjadikan publik kesulitan dalam memahami semua mekanisme dan prosedur pengangkatan pejabat. Tidak hanya publik, bahkan dari sisi pemerintah pun juga masih kebingungan. Berkaca pada kasus terdahulu, Pelaksana Tugas Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Sumarsono, yang menandatangani Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) DKI Jakarta untuk tahun anggaran 2017. Padahal, jika ditelusuri lebih lanjut, dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah penyusunan APBD hanya dapat dilakukan oleh kepala daerah, bukan PKD—meskipun tidak disebutkan secara eksplisit.

Ketiga, keraguan terhadap netralitas PKD pada saat pilkada serentak tahun 2024. Septa Dinata, seorang pengamat politik dari Paramadina Public Policy Institute, (dalam Ramanda, 2022), mengatakan bahwa penunjukan ratusan posisi kepala daerah sementara itu tidak bisa dilakukan secara utuh melalui pemerintah pusat. Karena dia memprediksi tidak menutup kemungkinan beberapa pihak akan memanfaatkan momentum pelantikan PKD untuk melancarkan kepentingan politiknya. Ketika pemilihan tersebut dilakukan, pejabat sementara yang ditunjuk pemerintah pusat akan memimpin daerah hingga dua tahun hingga pemilihan serentak pada tahun 2024, merupakan durasi yang cukup lama untuk pejabat yang tidak dipilih melalui sistem demokrasi. Kebijakan ini berpotensi menjadi politik transaksional. Dengan ongkos politik yang minimum, bisa menjadi pejabat sementara. Tidak hanya itu, intervensi dan kooptasi politik telah tampak dengan adanya pelobian dari para pegawai negeri sipil yang *eligible* (Prasojo, 2022). Nuansa politik-bisnis semakin tampak dengan adanya campur tangan pebisnis dalam pengamanan posisi PKD. Adanya hiruk pikuk kepentingan politik-bisnis ini akan mengalihkan pandangan para calon PKD mengenai permasalahan dan pelayanan publik. PKD akan mengalami hambatan dalam mendorong adanya perubahan birokrasi dan efektivitas pelayanan daerah.

5. Kesimpulan dan Saran

5.1 Kesimpulan

Pemilu dan pilkada serentak tahun 2024 akan menjadi pesta demokrasi besar yang ditunggu-tunggu oleh masyarakat Indonesia. Salah satu hal yang perlu menjadi catatan, pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak 2024 mengharuskan beberapa daerah mengalami kekosongan kekuasaan gubernur, bupati, dan wali kota di beberapa daerah. Konstitusi Indonesia telah menyiasati kekosongan kekuasaan tersebut dengan diangkatnya PKD yang dipilih langsung oleh menteri. Menteri dapat menunjuk PKD dengan usul gubernur atau dalam hal kepentingan nasional dapat ditunjuk oleh menteri tanpa dengan usul gubernur

Sistem penunjukan PKD yang teknokratik—karena ditunjuk langsung oleh menteri—menjadi pertanyaan besar dalam efektivitasnya apabila dijalankan di Indonesia, yang memegang prinsip hukum demokrasi Pancasila. Untuk menilai kesesuaian aspek demokrasi dalam sistem penunjukan PKD ini, maka akan ditilik melalui kesesuaian indeks kedewasaan demokrasi di beberapa daerah di Indonesia. Hasilnya, hanya terdapat 2 provinsi yang dapat efektif dengan

sistem pengangkatan PKD saat ini. Artinya, sistem penunjukan PKD saat ini seharusnya tidak dapat dilakukan di Indonesia pada tingkat nasional.

Ketidakefektifan sistem penunjukan PKD yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi tersebut pada akhirnya membawa sejumlah polemik terkait aspek demokrasi. Polemik tersebut, yakni lemahnya legitimasi PKD yang menjabat, pengaturan kewenangan PKD yang masih tidak baku, dan JPT yang diangkat menjadi PKD masih diragukan netralitasnya. Polemik-polemik tersebut menjadi bukti yang kuat bahwa sistem penunjukan PKD saat ini tidak efektif dan tidak sejalan dengan prinsip demokrasi.

5.2 Saran

a. Penguatan dasar hukum yang menjadi acuan umum kebijakan PKD mengemban wewenang

Permasalahan pengaturan kewenangan yang masih tidak tertata dengan baik dan berserak. Kewenangan dari PKD telah diatur secara regulatif, namun masih berserak, dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 49/2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan 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. Sudah seharusnya dibentuk landasan hukum yang konkret untuk memberikan regulasi yang jelas dan umum baik kepada publik maupun kepada PKD. Landasan hukum yang jelas kepada PKD ini pun harus disertai dengan daftar kewenangan dan hak yang dapat dimiliki PKD secara eksplisit, untuk meminimalisasi terjadinya multi tafsir.

b. Peningkatan ruang transparansi dalam pengangkatan PKD

Pengangkatan kepala daerah yang cenderung teknokratik membuat ruang partisipasi publik menjadi lebih minim, di mana yang berhak menentukan bakal calon pejabat, yakni para teknokrat pemerintahan. Pengangkatan PKD yang cenderung tertutup untuk saat ini juga dikhawatirkan akan menjadi celah bagi para oknum untuk melakukan lobi-lobi politik. Sebagai negara yang menjunjung asas hukum demokrasi Pancasila, maka masyarakat harus diberikan ruang yang lebih longgar untuk ikut berpartisipasi dalam mengawasi pengangkatan pejabat. Saran peningkatan ruang transparansi yang dapat dilakukan pemerintah, yakni berupa tiga langkah sistematis: (1) pengumuman profil calon pejabat yang akan menggantikan gubernur/bupati/wali kota, (2) pengumuman hasil penilaian teknokrat kepada publik berdasarkan indikator-indikator penilaian tertentu, dan (3) menyediakan kontak pelaporan yang melayani permasalahan-permasalahan terkait integritas PKD, penyalahgunaan kekuasaan PKD, dan lain-lain. Dengan meningkatnya ruang partisipasi publik dalam kebijakan PKD, diharapkan PKD yang diangkat menjadi lebih *legitimate* serta kekhawatiran dari permasalahan PKD yang tidak netral dapat diminimalisasi.

Daftar Pustaka

I. Buku

- Alamiyah, S. S., Achmad, Z. A., Siswati, E., Batari, F. T., Fitriana, V. V., & Widiati, W. R. (2022). *Analisis Isi Berita Media Massa dan Regulasi Daerah yang Mempengaruhi Indeks Demokrasi Indonesia*. Solok: Penerbit Insan Cendekia Mandiri.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Essex: Pearson Education.
- Sardini, N. H. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.

II. Artikel dalam Jurnal

- Ahmad, S., Simin, F. A., & Umakaapa, M. H. (2023). Konflik Kewenangan Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Kasus Pejabat Bupati Pulau Morotai Maluku Utara Tahun 2022. *COMSERVA*, 2(09), 1729-1742.
- Efyanti, Y. (2019). Pemilihan Umum (Pemilu) Langsung di Indonesia Perspektif Sosiologis dan Hukum Islam. *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-Ilmu Hukum*, 17(2), 51-60.
- Mahardika, A. G., & Fatayati, S. (2020). Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah Yang Efektif. *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, 1(1), 50-67.
- Nuna, M., & Moonti, R. M. (2019). Kebebasan Hak Sosial-Politik Dan Partisipasi Warga Negara Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia. *Jurnal Ius Constituendum*, 4(2), 110-127.
- Ramanda, D. E. (2022). Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 6(3), 10061-10068.
- Usman, S. (2022). Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (JSSH)*, 2(1), 63-73.

III. Situs dalam Jaringan

- Atmosuwito, D. R. (2020, September 23). *Teknokratis Jelas Masih Perlu tapi Bukan Versi Orde Baru*. Pusat Riset Politik BRIN. <https://politik.brin.go.id/kolom/politik-sains-dan-kebijakan/teknokrasi-jelas-masih-perlu-tapi-bukan-versi-orde-baru/>.
- Hayati, Neni Nur. (2022, May 31). *Sengkarut Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah*. Sindonews.com; <https://nasional.sindonews.com/read/784203/18/sengkarut-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-1653959113?showpage=all>.
- Prasojo, E. (2022, May 9). *Legitimasi Pejabat Kepala Daerah*. Kompas.id; <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/05/09/legitimasi-penjabat-kepala-daerah>.

IV. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota*. Berita Negara Tahun 2018 Nomor 120. Peraturan.go.id 8 halaman . Kementerian Dalam Negeri. Jakarta
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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*. Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 57. Tambahan Lembaran RI Nomor 5678. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara RI Tahun 2016 Nomor 130. Tambahan Lembaran RI Nomor 5898. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 6 tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 193. Tambahan Lembaran RI Nomor 6547. Sekretariat Negara. Jakarta.

V. Skripsi, Tesis, dan Disertasi

Feti, F. (2022). Efektivitas Pengangkatan Penjabat Kepala Desa di Desa Sumbarang Jatinegara Kabupaten Tegal bagi Kesejahteraan Masyarakat (*Doctoral dissertation*, UIN Prof. KH Saifuddin Zuhri).