

KEKOSONGAN PEMERINTAHAN SEBAGAI IMPLIKASI PEMILUKADA SERENTAK

LATAR BELAKANG

Sebanyak 269 kepala daerah akan habis atau sengaja “dihabiskan” masa jabatannya pada akhir 2015. Hal ini sesuai dengan amanat Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota,¹ sebagaimana telah diubah dengan UU No. 1 Tahun 2015 dan terakhir diubah dengan UU No. 8 Tahun 2015. Klausul mengenai Pemilukada serentak tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) Perpu No. 1 Tahun 2014 : Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implikasi pelaksanaan Pemilukada serentak pada Desember 2015, ternyata bukan hanya terhadap penganggaran (*budgeting*) semata, namun juga terhadap hal lainnya seperti manajemen pemilukada sejak penyusunan & pemutakhiran daftar pemilih tetap (DPT), pendistribusian logistik, monitoring pelaksanaan Pemilukada, hingga pengisian pelaksana tugas (plt) atau penjabat (pj) kepala daerah. Sebagaimana diketahui bersama, pelaksanaan Pemilukada serentak akan berlangsung dalam 3 tahap, yaitu tahap transisi I (2015-2019), trnsisi II (2020-2023) dan serentak nasional (2027). Artinya, akan terjadi kekosongan kepala daerah definitif baik pada saat Pemilukada transisi I, II, maupun serentak nasional. Tulisan ini akan menekankan pada pengisian pelaksana tugas (plt) atau penjabat (pj) kepala daerah dalam konteks sistem administrasi negara.

PERMASALAHAN

Pada Pemilukada transisi I yang akan dilangsungkan bulan Desember 2015 akan diikuti oleh 9 provinsi (Pemilukada Gubernur & Wagub), 36 kota (Pemilukada Walikota dan Wakil Walikota), dan 224 kabupaten (Pemilukada Bupati dan Wakil Bupati) di seluruh Indonesia. Hal ini berarti akan terdapat kekosongan 269 jabatan kepala daerah di seluruh Indonesia. Secara umum, Pemilukada serentak berpotensi memunculkan masalah, antara lain: 1) Terjadi kekosongan

¹ Perpu No. 1 Tahun 2014 merupakan respons pemerintahan SBY terhadap kritik berbagai pihak mengenai terbitnya UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengembalikan kepada DPRD sebagaimana amanat UU No. 5 Tahun 1974.

kepala daerah definitif pada Pemilukada serentak tahap awal (transisi I),² dimana ada kepala daerah yang sudah habis masa jabatannya sebelum Pemilukada bulan Desember tahun 2015, sehingga harus dilantik pelaksana tugas (plt) untuk mengisi kekosongan tersebut, 2) Pemajuan/pemotongan masa jabatan kepala daerah, dimana ada kepala daerah yang belum habis masa jabatannya pada Pemilukada bulan Desember tahun 2015, dan 3) Kembali terjadi kekosongan kepala daerah dan pemajuan/pemotongan masa jabatan kepala daerah pada Pemilukada serentak secara nasional, dimana kepala daerah hasil Pemilukada Tahun 2020 sudah berakhir jabatannya pada tahun 2025, sehingga harus diangkat pelaksana tugas untuk mengisi kekosongan kepala daerah selama 2 tahun menunggu Pemilukada tahun 2027. Kepala daerah hasil Pemilukada tahun 2023 hanya menjabat selama 4 tahun karena harus mengikuti Pemilukada serentak di tahun 2027.

Menyikapi kondisi tersebut, pengangkatan pelaksana tugas (plt) atau penjabat (pj) kepala daerah merupakan solusi yang ditempuh untuk mengisi kekosongan jabatan dimaksud. Dalam 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 pada Pasal 9 diatur sebagai berikut: *(8) 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. (9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Selanjutnya, dalam Pasal 131 angka 3 dan 4 PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah disebutkan: “(3) Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, rapat paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan, terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah. (4) Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah”.

Mekanisme pengangkatan plt atau pj kepala daerah tertuang dalam SE Mendagri No. 120/3262/SJ tanggal 17 Juni 2015 hal Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah: a) Pimpinan DPRD Provinsi mengusulkan pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan melampirkan keputusan DPRD Provinsi tentang pengumuman usul pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur, b) Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota mengusulkan pemberhentian Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur dengan melampirkan risalah rapat paripurna dan keputusan DPRD Kabupaten/Kota tentang pengumuman usul pemberhentian Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota, c) Gubernur menyampaikan usul pemberhentian Bupati dan/atau Wakil Bupati atau Walikota dan/atau Wakil Walikota, d) Untuk

² Pilkada serentak terdiri dari 3 tahap: Pilkada Serentak Transisi I (2015-2019), Pilkada Serentak Transisi II (2020-2023), dan Pilkada Serentak Nasional (2027)

mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) orang nama calon Penjabat Bupati/Penjabat Walikota kepada Menteri Dalam Negeri yang berasal dari jabatan tinggi pratama, memiliki pengalaman di bidang pemerintahan dan dapat menjaga netralitas PNS di dalam penyelenggaraan Pilkada dengan melampirkan SK Pangkat dan SK Jabatan terakhir serta biodata calon Penjabat Bupati/Walikota, e) Waktu pengusulan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum berakhirnya masa jabatan kepala daerah.

Namun, pengangkatan plt atau pj kepala daerah pada kondisi pemilukada serentak bukan hanya berimplikasi pada persoalan teknis administratif tetapi juga akan berakibat pada hal-hal sebagai berikut:

- Lama/panjangnya masa jabatan plt atau pj kepala daerah baik untuk masa transisi I, transisi II maupun transisi III. Pada siklus normal pelaksanaan pemilukada mulai dari pendaftaran sampai dengan pengumuman pemenang calon sudah memakan waktu yang cukup panjang, terlebih apabila calon yang kalah mengajukan keberatan hasil pemilukada ke Mahkamah Konstitusi maka akan menambah masa jabatan plt atau pj. Pada masa transisi I dan II, masa jabatan kepala daerah mungkin akan lebih aman, artinya tidak melebihi jangka waktu 1 tahun (dengan catatan tidak ada sengketa hasil pemilukada). Namun untuk masa transisi III sebagaimana diungkapkan sebelumnya, masa jabatan plt atau pj pasti akan melebihi 2 tahun.
- Keterbatasan kewenangan plt atau pj. Batas kewenangan plt atau pj telah diatur dalam PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu: 1) Dilarang melakukan mutasi pegawai, 2) Dilarang membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, 3) Dilarang membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan 4) Dilarang membuat kebijakan yang penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan. Namun keempat larangan tersebut dapat dikecualikan apabila ada ijin dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 132 A ayat 2 PP No. 49 Tahun 2008). Selanjutnya, di dalam Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: “bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui mandat tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Lebih jelas lagi, dalam Pasal 17 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa pejabat pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang. Kewenangan plt atau pj memang dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena ia hanya bersifat sebagai pelanjut roda pemerintahan, bukan kepala daerah definitif. Pemberian batasan kewenangan tersebut nantinya akan berakibat pada terhambatnya roda pemerintahan, apalagi beberapa daerah akan dipimpin oleh plt atau pj lebih dari dua tahun.
- Terjadinya ‘rangkap jabatan’ ASN. Terminologi rangkap jabatan yang dimaksud disini bukan rangkap jabatan sebagaimana dimaksudkan dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, dan PP No. 47 Tahun 2005 tentang PNS yang Rangkap Jabatan. Pada Pasal 3 ayat (3) UU No. 43 Tahun 1999 disebutkan “Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik”. Sedangkan pada Pasal 4 ayat (3) PP No. 53 Tahun 2010 disebutkan “PNS dilarang tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau beekrja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional. Pada Pasal 4 ayat (4) disebutkan “PNS dilarang bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat

asing. Pengangkatan plt atau pj kepala daerah biasanya dari PNS dengan jabatan tinggi pratama (bupati/walikota) dan PNS dengan jabatan tinggi madya (gubernur). Menurut Pasal 19 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN: 1) Jabatan tinggi pratama meliputi: direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktoral jenderal, sekretaris, inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris DPRD, dan jabatan lain yang setara. 2) Jabatan tinggi madya meliputi: sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, kepala badan, staf ahli menteri, kepala Sekretariat Presiden, kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Pejabat yang menduduki jabatan-jabatan tersebut memiliki tugas dan tanggung jawab yang sangat besar, sehingga ketika yang bersangkutan ditunjuk menjadi pj atau pj gubernur/bupati/walikota tentu sedikit banyak akan mengganggu kinerja jabatan 'utama' yang diembannya.

ALTERNATIF UPAYA PENYELESAIAN MASALAH

Permasalahan yang muncul terkait implementasi kebijakan pemilukada serentak, harus segera ditangani karena akan mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Oleh sebab itu, berikut disampaikan beberapa alternatif penyelesaian masalah yang dapat/perlu dilakukan.

- Perlu diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai tindak lanjut PP No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah khususnya terkait empat larangan bagi plt atau pj kepala daerah. Dalam Permendagri tersebut memuat definisi, ruang lingkup dan hal-hal penting lain terkait pengaturan organisasi, SDM dan anggaran mengingat nanti terdapat plt atau pj lebih dari 2 tahun.
- Perlu diterbitkan PP yang mengatur penjabaran diskresi bagi Plt. kepala daerah selama transisi pemerintahan. Diskresi dimaksud dibenarkan berdasarkan UU AP dengan dasar adanya pertentangan antar UU.
- Perlu pengaturan pengangkatan jabatan plt atau pj kepala daerah, dimungkinkan jabatan tinggi madya yang berasal dari luar Kementerian Dalam Negeri.
- Perlu pengaturan mengenai aspek kompetensi PNS yang akan diangkat menjadi plt atau pj kepala daerah, bukan hanya berdasarkan pada pangkat/golongan PNS yang bersangkutan.

REKOMENDASI PILIHAN KEBIJAKAN

Berdasarkan pembahasan atas alternatif-alternatif penyelesaian masalah dalam implementasi kebijakan pemilukada serentak, maka Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara – Deputi Bidang Kajian Kebijakan merekomendasikan prioritas kebijakan dan tindakan yang perlu segera dilakukan adalah :

- Perlu pengaturan tindak lanjut PP No. 49 Tahun 2008 mengingat lamanya masa jabatan larangan plt atau pj kepala daerah,
- Perlu penegasan aspek kompetensi calon plt atau pj kepala daerah agar yang bersangkutan dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik.

---o0o---

**Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara
Deputi Bidang Kajian Kebijakan
Lembaga Administrasi Negara
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat**

