

**LEMBAGA KETAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**



**TRANSISI KEPEMIMPINAN PENJABAT KEPALA DAERAH
JELANG PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
UNTUK MENJAMIN PEMBANGUNAN NASIONAL
BERKELANJUTAN**

Oleh :

Dr. A. MURTALA, M. Si
Nomor Peserta : 001

**KERTAS KARYA ILMIAH PERSEORANGAN (TASKAP)
PROGRAM PENDIDIKAN REGULER ANGKATAN LXIII
LEMHANNAS RI
TAHUN 2022**

KATA PENGANTAR

Puji beserta syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmat, karunia dan perkenan-Nya maka penulis sebagai salah seorang peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan LXIII telah mampu menyelesaikan tugas dari Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia berupa penulisan Kertas Karya Ilmiah Perseorangan (Taskap) yang berjudul **“Transisi Kepemimpinan Pejabat Kepala Daerah Jelang Pilkada Serentak Tahun 2024 untuk menjamin pembangunan nasional berkelanjutan”**

Penentuan Tutor dan Judul Taskap ini didasarkan pada Keputusan Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia Nomor Kep 16 Tahun 2022 tanggal 18 Januari 2022 tentang Pengangkatan Tutor Pembimbing Taskap kepada Para Peserta PPRA LXIII dan Keputusan Gubernur Lemhannas Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2022 tentang Penetapan Judul Taskap Peserta PPRA LXIII tahun 2022 Lemhannas RI.

Pada kesempatan ini, perkenankan penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Gubernur Lemhannas RI yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti PPRA LXIII di Lemhannas RI tahun 2022. Ucapan yang sama juga penulis sampaikan kepada Pembimbing atau Tutor Taskap kami yaitu Marsekal Madya Edi Sucipto, M.Tr (Han) dan Tim Penguji Taskap, serta semua pihak yang telah membantu dan membimbing Taskap ini sampai dengan terselesaikan sesuai waktu dan ketentuan yang dikeluarkan oleh Lemhannas RI

Penulis telah berusaha untuk menyelesaikan Taskap ini secara maksimal sehingga layak dijadikan sebuah karya ilmiah. Namun penulis juga menyadari bahwa berbagai keterbatasan yang penulis miliki, menyebabkan karya ilmiah ini masih perlu penyempurnaan. Untuk itu, saran, pendapat dan kritikan yang mengarah kepada

perbaikan tulisan ini, sangat diharapkan dan akan penulis terima dengan ucapan terima kasih.

Semoga semua amal baik yang penulis terima ini, mendapat balasan dari Yang Maha Kuasa. Akhirnya penulis berharap agar tulisan ini dapat memberikan manfaat, khususnya kepada penulis sendiri dan bagi semua pihak yang membacanya. Amiiin

Jakarta, Juli 2022

Penulis

A Murtala



PERNYATAAN KEASLIAN

1. Yang bertanda tangan di bawah ini :

N a m a : Dr. A. Murtala, M. Si
Pangkat, Gol/Ruang : Pembina Utama Muda, IV/c
Jabatan : Sekretaris Daerah
Instansi : Pemerintah Kabupaten Aceh Utara
Alamat : Jl. Satelit No. 1 Hagu Teungoh, Lhokseumawe – Aceh.
sebagai peserta Program Reguler Angkatan (PPRA) ke LXIII tahun 2022,
menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

- Kertas Karya Ilmiah Perseorangan (Taskap) yang saya tulis adalah asli.
- Apabila ternyata sebagian atau seluruhnya tulisan Taskap ini terbukti tidak asli atau plagiasi, maka saya bersedia dinyatakan tidak lulus pendidikan.

2. Demikian Pernyataan Keaslian ini dibuat untuk dapat digunakan seperlunya.

Jakarta, Juli 2022
Penulis


A. Murtala
No. Peserta : 001

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Definisi Operasional Variabel	11
Tabel 2 Matriks Analisis SWOT	55



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Indonesia	31
Gambar 2. Profil Lingkungan Strategis Indonesia	32



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

PERNYATAAN KEASLIAN

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

BAB. I PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah	6
3. Maksud dan Tujuan	6
a. Maksud	6
b. Tujuan	7
4. Ruang Lingkup dan Sistematika.....	7
a. Ruang Lingkup	8
b. Sistematika	8
5. Metode dan Pendekatan	9
a. Teknik Pengumpulan Data	10
b. Studi Dokumentasi dan Literatur	10
6. Pengertian	10

BAB. II TINJAUAN PUSTAKA



7. Umum	14
8. Peraturan Perundang-undangan	14
9. Asumsi Hasil Penelitian Terdahulu	17
10. Perspektif Teori	19
a. Konsep Kepemimpinan	19
b. Konsep Kebijakan Publik	23
c. Teori Kewenangan	23

1) Sumber Kewenangan	24
2) Sifat Kewenangan	26
3) Batasan Kewenangan	27
11. Konsep Pembangunan	27
12. Data dan Fakta	30
13. Pengaruh Lingkungan Strategis	32

BAB. III PEMBAHASAN

14. Umum	34
15. Kebijakan Pemilihan Umum Serentak	35
16. Kepemimpinan Kepala Daerah	43
17. Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Masa Transisi	45
18. Analisis SWOT	51
a. Perumusan Faktor Internal dan Faktor Eksternal	51
b. Hasil Analisis SWOT	52

BAB. IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

19. Kesimpulan	57
20. Rekomendasi	58

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

ALUR PIKIR



BAB. I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sejak bulan Mei sampai dengan akhir tahun 2022 ini, sedikitnya terdapat 7 (tujuh) Gubernur, 71 (tujuh puluh satu) Bupati dan 56 (lima puluh enam) yang akan berakhir masa jabatannya. Selanjutnya pada tahun 2023, akan menyusul kekosongan jabatan terhadap 17 (tujuh belas) Gubernur, 115 (seratus lima belas) Bupati dan 38 (tiga puluh delapan) Walikota di berbagai daerah. Sehingga dalam kurun waktu tahun 2022 dan 2023, akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sebanyak 24 (dua puluh empat) jabatan Gubernur, 186 (seratus delapan puluh enam) jabatan Bupati dan 56 (lima puluh enam) jabatan Walikota.¹ Pada masa transisi tersebut, roda pemerintahan harus tetap berlangsung, demikian juga program kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan masyarakat harus berjalan dengan baik. Maka berdasarkan ketentuan, kekosongan jabatan harus segera diisi, supaya tidak terjadi ketiadaan pimpinan daerah yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam jumlah yang sangat banyak merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan Pilkada serentak yang akan digelar pada bulan Februari tahun 2024. Berbagai isu dan bahkan spekulasi mulai muncul kembali terkait dengan rencana pengisian jabatan pimpinan daerah yang lowong tersebut. Karena sejak berakhirnya masa penugasan kepala daerah definitif mulai Mei 2022 sampai dengan Februari 2024, terdapat rentang waktu yang relatif lama bagi seseorang untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut, yaitu lebih kurang antara 2 sampai 2,5 tahun. Periode penugasan untuk menjabat kepala daerah memiliki durasi yang cukup lama jika dibandingkan dengan pengisian jabatan kepala daerah karena alasan berhalangan sementara atau berhalangan tetap. Mekanisme penetapan pejabat untuk menduduki jabatan

¹ Penjelasan Dr. Akmal Malik (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri) disampaikan pada Diskusi Panel "SBS. NKRI" dengan topik "Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI" dihadapan peserta PPRA LXIII Tahun 2022 pada tanggal 17 Januari 2022.

kepala daerah yang kosong, memang berbeda dengan mekanisme pengisian jabatan Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) yang sifatnya sangat sementara.

Periode penugasan yang cukup lama ini, menarik banyak kalangan dan berupaya menjadi pejabat kepala daerah, khususnya bagi yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan yang berlaku. Beberapa media mulai mengangkat kembali isu ini, karena dinilai penting berdasarkan pengalaman penunjukan pejabat pada pemilu serentak yang lalu. Masa jabatan pejabat yang sangat lama juga menjadi daya tarik banyak kalangan adalah, dimana banyak kemungkinan dapat terjadi selama periode penugasan tersebut. Pada sisi lain, kalkulasi biaya politik memunculkan kekhawatiran akan terjadinya politik uang dalam penunjukan pejabat kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024.

Sebagai pendukung konsep demokrasi, wacana tentang pemilihan umum (pemilu) masa sekarang ini semakin menarik. Menurut para pemerhati dan pejuangnya, demokrasi dianggap telah mengalami stagnasi, erosi, bahkan resesi. Beberapa pihak berpendapat bahwa kemunduran demokrasi karena hanya berfokus pada pemilihan umum saja, bukan pada fitur-fitur esensial demokrasi lainnya. Bahkan pendapat lain menyatakan bahwa demokrasi telah gagal karena sistem pemilu saat ini. Oleh karenanya pola penyortiran/pengundian (sistem acak) harus diterapkan kembali dalam penyelenggaraan pemilu.

Terlepas dari pandangan yang mencoba menyalahkan dan bahkan menggantikan pemilu, sistem pemilu masih merupakan fitur utama demokrasi dan hak asasi manusia. Hal ini dinyatakan dengan jelas dan tegas dalam Pasal 21 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang berbunyi: "Kehendak rakyat menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan berkala dan murni yang akan dilakukan dengan hak pilih yang universal dan setara yang akan diadakan melalui pemungutan suara yang bersifat rahasia

atau dengan prosedur pemungutan suara bebas yang setara, yaitu: periodik, hak pilih universal, rahasia dan bebas².

Mekanisme pemilu diyakini oleh para teoretikus demokrasi sebagai cara yang paling efektif dan elegan untuk merotasi kepemimpinan politik dan perwujudan keterwakilan formal di parlemen dan pemerintahan dibandingkan dengan cara-cara lain. Pemilu semacam itu diharapkan membutuhkan model demokrasi yang mampu menyelenggarakan pemilu dalam suasana yang demokratis pula, sehingga memungkinkan terwujudnya keterwakilan pilihan rakyat. Di sisi lain, jika pemilu tidak diselenggarakan dalam suasana demokrasi, maka pemilu hanya akan menjadi instrumen yang paling mudah direayasa untuk mencapai selain tujuan pemilu yang sebenarnya, seperti melanggengkan rezim tertentu, semu dan hanya menjadi pemilihan prosedural minus substansi. Seperti dalam konteks pemilu pada masa-masa Orde Baru.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2020 yang digelar di 270 daerah pada 9 Desember 2020 menghadapi berbagai permasalahan, mulai dari banyaknya calon tunggal (26 daerah), pembiayaan Pilkada yang disyalir 82% didanai oleh 'cukong', netralitas ASN, serta pro dan kontra pelaksanaan pilkada di tengah pandemi Covid-19³. Presiden Joko Widodo pada 9 Desember 2020, menyampaikan bahwa Pilkada serentak tetap dipertahankan untuk menghormati hak konstitusional rakyat dalam memilih dan dipilih. Peristiwa Pilkada 2020 telah berlalu, calon terpilih juga telah dilantik, namun Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) hampir setiap hari masih menyelesaikan permasalahan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (KEPP). Kejadian ini menunjukkan bahwa dari segi etika, penyelenggaraan pemilu masih menjadi persoalan yang serius.

² Muktiono, SH, M. Phil dalam Jurnal Konstitusi Vol. II No. 1 Tahun 2009, *Penegakan Hak Atas Demokrasi Kelompok Rentan Dalam Pelaksanaan Pemilu di Indonesia Dalam Sudut Pandang HAM*, [ejurnal Jurnal Konstitusi UNIBRAW Vol 2 no 1.pdf](#).

³ Uifa Umayasari, Robi Cahyadi Kurniawan, dalam Jurnal dalam Jurnal Wacana Publik Vol 14 No. 22 Tahun 2020 Dinamika Pilkada di Tengah Pandemi Covid-19 dalam Memenuhi Amanat Komstitusi :
<http://wacanapublik.stisipoldharmawacana.ac.id/index.php/wacanapublik/article/view/49>

Pada 2022 dan 2023, akan ada 271 kepala daerah di seluruh Indonesia yang masa jabatannya akan berakhir⁴. Pemerintah akan melaksanakan pemungutan suara serentak untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota pada tahun 2024. Berbarengan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Pemilu serentak tahun 2024 masih terus dikembangkan oleh para pemerhati pemilu dan demokrasi, karena jadwal Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden, Legislatif dan Kepala Daerah disepakati oleh Komisi II DPR RI bersama Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di Gedung DPR RI pada 24 Januari 2022.

Padahal, salah satu implikasi diundurnya Pilukada adalah banyak kursi kepala daerah definitif yang harus diisi oleh penjabat kepala daerah. Menurut data yang penulis dapatkan dari berbagai sumber, pada tahun 2022 akan ada 101 daerah yang akan berakhir masa jabatan kepala daerahnya, yang terdiri dari 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Gubernur yang akan berakhir pada tahun 2022, yaitu: 1). Aceh; 2). Kepulauan Bangka Belitung; 3). DKI Jakarta; 4). Banten; 5). Gorontalo; 6). Sulawesi Barat; 7). Papua Barat. Pada tahun 2023 ada sebanyak 171 daerah yang akan berakhir masa jabatan kepala daerahnya, terdiri dari 17 provinsi, 39 kota, dan 115 kabupaten. Gubernur yang akan berakhir pada tahun 2023, adalah: 1). Sumatera Utara; 2). Riau; 3). Sumatera Selatan; 4). Lampung; 5). Jawa barat; 6). Jawa Tengah; 7). Jawa Timur; 8). Bali; 9). Nusa Tenggara Barat; 10). Nusa Tenggara Timur; 11). Kalimantan Barat; 12). Kalimantan Timur; 13). Sulawesi Selatan; 14). Sulawesi Tenggara; 15). Maluku; 16). Maluku Utara, dan 17). Papua⁵.

Peralihan kepemimpinan kepala daerah kepada para penjabat kepala daerah menjelang pemilihan umum kepala daerah serentak (Pilkada) 2024 selain

⁴ Akmal Malik, Opcit.

⁵ Akmal Malik, Opcit

untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, tentunya untuk menjaga stabilitas jalannya pemerintahan daerah yang akan menjamin keberlangsungan pelaksanaan pembangunan nasional, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Salah satu implikasi hukumnya adalah dokumen perencanaan pembangunan menjadi penjabaran dari Visi dan Misi kepala daerah terpilih dan calon kepala daerah yang harus sejalan dengan rencana pembangunan Nasional. Permasalahan yang muncul adalah penjabat (Pj) kepala daerah yang akan menjabat kurang lebih 2 sampai 2,5 tahun, tidak memiliki pedoman dan arah kebijakan pembangunan karena RPJM sebelumnya telah berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan kepala daerah definitif. Apakah penjabat kepala daerah mampu memahami gagasan dan konsep pembangunan yang disusun oleh pimpinan sebelumnya, mengingat dokumen tersebut merupakan hasil kesepakatan bersama dengan legislatif nasional atau daerah.

Selanjutnya implikasi yang dapat muncul karena penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan dalam pengisian penjabat kepala daerah. Beberapa partai politik besar, terutama partai yang berkuasa, akan diuntungkan jika Pilkada 2022 dan 2023 digelar pada 2024. Penjabat kepala daerah akan dipersiapkan terlebih dahulu untuk menjadi perpanjangan tangan mereka di daerah, sehingga penjabat kepala daerah akan bekerja tegak lurus dengan sumber kekuasaan dan dapat berdampak pada politisasi PNS atau ASN sehingga menjadi tidak netral. Berbagai kesenjangan yang mungkin muncul seperti yang dijelaskan di atas, menarik penulis untuk mengkaji dan menganalisis lebih lanjut melalui penulisan Taskap dengan judul **“Transisi Kepemimpinan Penjabat Kepala Daerah Jelang**

Pilkada Serentak Tahun 2024 yang Menjamin Pelaksanaan Pembangunan Nasional Berkelanjutan".

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan fenomena sebagaimana diterangkan pada bagian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penulisan Taskap ini adalah "Bagaimana mengoptimalkan kinerja penjabat kepala daerah dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang dapat menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan?"

Berangkat dari latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka dalam penulisan Taskap ini diajukan pertanyaan kajian sebagai berikut:

- 1) "Kebijakan apakah yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam menetapkan penjabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024?"
- 2) "Apa saja kewenangan penjabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan?"
- 3) "Bagaimana strategi rekrutmen Penjabat Kepala Daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak 2024 yang dapat mengakomodir semua kepentingan serta menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan?"

3. Maksud dan Tujuan

a. Maksud

Tujuan penulisan Taskap adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran, ide dan gagasan solutif bagi pemerintah dan pemerintah daerah serta segenap pemangku kepentingan, melalui penyampaian konsep dan gagasan tentang mekanisme rekrutmen penjabat kepala daerah dalam masa

transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024. Sehingga mampu mengakomodir semua kepentingan, baik kepentingan pemerintah pusat maupun daerah serta menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan. Di samping juga bertujuan untuk mengetahui tentang batasan kewenangan serta mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan

b. Tujuan

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat secara teoritis sebagai salah satu kontribusi akademis dalam mengembangkan konsep dan teori terkait kepemimpinan, pemerintahan, pengangkatan pejabat kepala daerah, ketahanan nasional dan kewaspadaan nasional serta pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan. Selain itu penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khazanah keilmuan pemerintahan, politik, pemilu dan kepemimpinan.

Sedangkan secara praktis hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan suatu gambaran tentang bagaimana proses transisi kepemimpinan jelang Pilkada serentak tahun 2024 untuk menjamin terselenggaranya pembangunan nasional yang berkelanjutan.

4. Ruang Lingkup dan Sistematika

Analisis tentang transisi kepemimpinan kepala daerah jelang pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan dapat dipelajari dari berbagai perspektif pengalaman empiris, referensi, kebijakan yang mendukung dan tujuan yang dikehendaki melalui model pendekatan tertentu.

Untuk memperoleh konsistensi dan ketajaman analisis dalam konteks penulisan Taskap ini agar tidak bias dalam menginterpretasikan data dan informasi

yang telah dikumpulkan. Kemudian disajikan secara sistematis sesuai kaidah penulisan karya ilmiah yang ditentukan. Penulisan Taskap ini juga berpedoman kepada Peraturan Gubernur Lemhannas Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tanggal 06 Januari 2022 tentang Petunjuk Teknis Penulisan Ilmiah Peserta Pendidikan Lemhanas Republik Indonesia⁶.

a. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penulisan Taskap ini dibatasi hanya pada upaya untuk menemukan jawaban terhadap 3 (tiga) pertanyaan kajian yang telah dirumuskan di atas. Sehingga analisisnya akan lebih fokus dan mendalam sesuai maksud dan tujuan serta kegunaannya bagi penulis dan pihak-pihak yang berkepentingan lainnya. Dengan demikian, Taskap ini dibatasi ruang lingkungannya pada analisis dan deskripsi mengenai keadaan secara universal tentang pengangkatan pejabat Kepala Daerah Jelang Pilkada Serentak Tahun 2024 yang dapat menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan.

b. Sistematika

Penyajian hasil penelitian ini disusun dalam bentuk laporan Kertas Karya Ilmiah Perorangan (Taskap), dengan sistematika sebagai berikut : Bab. I Pendahuluan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, maksud dan tujuan, ruang lingkup dan sistematika, metode dan pendekatan serta pengertian operasional variabel yang membentuk permasalahan yang akan dikaji dan dianalisis. Pada bab ini secara umum menjelaskan tentang fenomena-fenomena dan pengalaman empiris yang berhubungan dengan isu pengangkatan pejabat kepala daerah dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang dapat menjamin terselenggaranya pembangunan nasional secara berkelanjutan.

Selanjutnya pada Bab II akan menyajikan dasar hukum atau peraturan perundangan, hasil penelitian dan analisis serta landasan teoritis yang relevan

⁶ Peraturan Gubebernur Lemhannas RI No. 2 Tahun 2022.

dan berkaitan erat dengan variabel-variabel dalam Taskap ini. Sehingga diperoleh definisi operasional variabel yang tepat untuk kemudian menjadi bangunan kerangka alur pemikiran. Pada bagian akhir bab ini akan dijelaskan tentang definisi operasional dan hubungan antar variabel sebagai jawaban teoritis atas pertanyaan kajian yang diajukan.

Kemudian Bab III menerangkan tentang hasil analisis terhadap masing-masing atau hubungan antar variabel, berdasarkan latar belakang, rumusan masalah dan pertanyaan kajian. Hasil analisis ini merupakan interpretasi terhadap makna hubungan antar variabel berdasarkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan lainnya, landasan konsep dan teoritis serta data primer dan sekunder yang diperoleh sejak rencana penulisan ini mulai dipersiapkan.

Akhir penyajian laporan Taskap ini ditandai dengan penarikan kesimpulan, saran dan rekomendasi yang dituangkan pada Bab IV. Kesimpulan, saran dan rekomendasi yang diterangkan pada bab ini adalah berdasarkan hasil pengkajian secara utuh, runtun dan konsisten mulai dari Bab I sampai dengan Bab III.

5. Metode dan Pendekatan

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian analisis deskriptif dan analisis SWOT yang merupakan singkatan dari *Strengths* (Kekuatan), *Weaknesses* (Kelemahan), *Opportunities* (Peluang) dan *Threats* (Ancaman)⁷. Analisis deskriptif dilakukan untuk menggambarkan segala bentuk fenomena tentang transisi kepemimpinan kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan nasional secara berkelanjutan. Untuk itu, penggalian informasi dari proses observasi, kajian kepustakaan dan informan, dilakukan secara kualitatif yang tidak dikuantifikasi dengan perhitungan persentase dan jawaban-jawaban yang sifatnya pasti (*fixed question*).

⁷ Freddy Rangkuti, 2014, Analisis SWOT: Teknik Membedah Kasus Bisnis, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka.

Sedangkan analisis SWOT digunakan untuk menemukan strategi yang tepat dalam menentukan kepemimpinan masa transisi yang dapat menjamin penyelenggaraan pembangunan yang berkelanjutan. Melalui analisis SWOT akan diidentifikasi faktor-faktor internal atau eksternal yang saling mempengaruhi, kemudian melakukan pemetaan terhadap kekuatan, kelemahan, hambatan dan ancaman yang ada.

a. Teknik Pengumpulan Data.

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan datanya relatif sama dengan teknik penelitian lainnya umumnya, yaitu:

- 1) *Observasi*
- 2) *Wawancara (interview)*
- 3) *Focus Group Discussion (FGD)*

b. Studi Dokumentasi dan Literatur

Analisis dan penulisan laporan adalah proses penting lain yang harus dilakukan dengan sebaik proses penelitian. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam proses analisis dan penulisan yaitu:

- 1) *Snow Ball Informan dan Cross Checks Information.*
- 2) Sinkronisasi.
- 3) Pemadatan (*Process of Concise and Abbreviating*).

6. Pengertian

Taskap yang berjudul transisi kepemimpinan kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan, dibangun atas 3 (tiga) variabel yaitu kepemimpinan kepala daerah, Pemilu kepala daerah serentak tahun 2024 dan pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan.

Untuk menghindari multi tafsir terhadap masing-masing variabel tersebut, maka dalam penulisan Taskap ini akan dijelaskan pengertiannya masing-masing.

Sesuai dengan prosedur penulisan dan indikator pengukuran yang digunakan, sehingga kegiatan pengumpulan data dan analisisnya akan lebih fokus dan efisien.

Pengertian-pengertian dari variabel yang akan didefinisikan secara operasional kedalam indikator-indikator yang terukur, sekaligus menjadi batasan dalam melakukan analisis, disamping menjadi pembeda dengan penelitian yang lain. Pengertian-pengertian adalah hasil peninjauan terhadap literatur dan kebijakan yang sesuai. Meskipun terdapat pengertian yang berbeda terhadap variabel yang sama dengan topik penelitian ini, maka sifat, nilai, atribut, obyek dan kegiatan yang dielaborasi dalam penulisan taskap ini, yang akan menjadi dasar dalam pengambilan kesimpulannya.

Adapun pengertian atau definisi operasional masing-masing variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

Tabel. 1
Definisi Operasional Variabel

No.	Variabel	Pengertian/Definisi Operasional
1.	Transisi kepemimpinan kepala daerah	Kepemimpinan kepala daerah dalam masa transisi oleh Penjabat Kepala Daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif hasil Pilkada serentak tahun 2024, yang diangkat dari ASN sesuai ketentuan dengan tetap bersumber dan berkembang dari paradigma nasional berdasarkan nilai-nilai moral, etika dan tanggung terhadap perkembangan lingkungan strategis serta memiliki visi, misi dan orientasi untuk mewujudkan tujuan nasional.
2.	Pemilu kepala daerah serentak tahun 2024	Kegiatan pemilihan kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang dilakukan secara bersamaan pada tahun 2024, sehingga dapat menghemat biaya, penguatan demokrasi lokal, peningkatan edukasi politik dan pengendalian konflik sosial.

3.	Pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan	Menyelenggarakan program dan kegiatan pembangunan secara terus menerus untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
----	--	---

Disamping beberapa pengertian berdasarkan definisi operasional variabel yang telah diterangkan dalam tabel 1 di atas, untuk menghindari perbedaan pemahaman tentang substansi penulisan yang dikhawatirkan akan berbeda interpretasi terhadap hasil analisisnya, maka ada beberapa istilah yang melekat pada masing-masing variabel dalam penulisan ini, juga dianggap penting untuk dibatasi pengertiannya, yaitu istilah transisi, istilah menjamin pelaksanaan pembangunan dan istilah berkelanjutan.

Adapun arti istilah transisi dalam konteks penulisan Taskap ini adalah rentang waktu antara berakhirnya masa jabatan kepala daerah definitif hasil Pilkada sebelumnya sampai dengan terpilihnya kepada daerah definitif yang baru melalui pelaksanaan Pilkada serentak yang akan datang, yaitu tahun 2024. Karena Pilkada sebelumnya tidak dilaksanakan secara serentak, maka berakhirnya masa jabatan kepala daerah juga berbeda-beda waktunya. Adanya kebijakan pelaksanaan Pilkada serentak pada tahun 2024 yang akan datang, maka sebagian besar kepala daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota akan berakhir masa jabatannya lebih awal antara 2 sampai 2,5 tahun lebih awal.

Sementara yang dimaksud dengan istilah menjamin pelaksanaan pembangunan adalah bahwa setiap baik provinsi maupun kabupaten, sama halnya dengan pemerintah pusat telah memiliki dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang untuk selama 20 tahun yang akan datang yang wajib dipedomani dalam menyusun rencana kegiatan dan prioritas program pembangunan untuk jangka menengah (lima tahunan) dan jangka pendek (tahunan). Ini adalah tugas

dan tanggungjawab kepala daerah definitif hasil Pemilihan Umum. Oleh karena itu, dalam konteks penulisan ini, tugas dan tanggungjawab kepala daerah definitif ini harus mendapat jaminan akan dilaksanakan juga oleh pejabat kepala daerah yang bukan dihasilkan melalui proses Pilkada. Sedangkan yang dimaksud dengan istilah berkelanjutan adalah dilaksanakan secara konsisten sesuai perencanaan yang telah disusun sebelumnya dan terus menerus sampai dengan tercapainya target yang telah ditentukan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

7. Umum

Beberapa dasar pemikiran konseptual, teoritis termasuk hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dan dasar hukum atau kebijakan yang berlaku sesuai subyek penulisan Taskap ini, akan diidentifikasi untuk menjadi panduan dalam kegiatan pembahasan dan analisis. Sehingga jawaban atas pertanyaan kajian yang diajukan benar-benar berdasarkan pada literatur yang sesuai dan menjadi pembeda dengan penulisan-penulisan lain yang telah ada sebelumnya. Sumber-sumber literatur yang dianggap relevan sesuai subyek kajian dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

8. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia adalah negara hukum, secara tegas dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Elaborasi lebih lanjut tentang makna pasal 1 ayat (3), secara filosofis bermakna konsep bernegara memberikan ruang kepada hegemoni atau supremasi hukum, yang mana dalam penyelenggaraan negara di Indonesia pada semua sektor harus menempatkan hukum sebagai landasan pokoknya.

Perundang-undangan adalah produk hukum yang tertulis sejak awal perancangannya telah ditentukan maksud dan tujuan penerbitannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat atau warga negara. Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, sebagai dasar dalam menjalankan kehidupan bernegara. Bahkan apabila ditelusuri lebih jauh tentang fungsi hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan berisi kebijakan pemerintah (rencana) yang ingin dicapai, untuk menjawab berbagai kepentingan masyarakat

dan terutama sebagai sarana legitimasi bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan⁸.

Sejak Mei 2022 yang lalu, telah terjadi pengangkatan 5 (lima) pejabat kepala daerah Provinsi atau Gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah menjelang pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2024. Dasar hukum yang mendasari proses pengangkatan pejabat kepala daerah tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.
- d. Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2008 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.
- e. Peraturan Menteri 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 Walikota dan Wakil Walikota.
- f. Surat Edaran Kepala BKN Nomor K.26-304/10 tentang Tugas dan Wewenang Pejabat.

Jauh sebelum pengangkatan 5 (lima) pejabat Gubernur tersebut, telah terjadi perbedaan pendapat dari banyak kalangan tentang dasar hukum yang dijadikan pedoman. Beberapa di antaranya yang mengemuka adalah tentang kriteria pejabat kepala daerah yang berstatus TNI/Polri, dikenal dan mengenal daerah serta perlu tidaknya memperoleh rekomendasi dari pimpinan legislatif daerah. Perbedaan pendapat ini sangat beralasan karena pengangkatan pejabat kepala daerah dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 ini berbeda dengan yang dilakukan pada masa lalu. Perbedaan pendapat harus disikapi dengan benar oleh pemerintah, agar tidak mengarah kepada hoaks.

⁸ Rokikah, 2020, The Rule of The Regulations in Indonesia State System, Jurnal Ilmu Hukum, (Serang, Banten, Prodi Ilmu Hukum, Universitas Serang Raya, 2020) Vol 4 No.1 2020.

Pengangkatan pejabat kepala daerah dari unsur jabatan pimpinan tinggi madya maupun jabatan tinggi pratama memunculkan dilema politis dan sosiologis. Dilema politis terkait dengan legitimasi, otoritas, dan dukungan parlemen. Sedangkan secara sosiologis terkait dengan kapabilitas dalam melaksanakan tugas "kepala daerah" dalam relasi dengan masyarakat di daerah dan juga konsolidasi birokrasi.⁹

Periode penugasan yang relatif lama untuk menjabat posisi kepala daerah yang proses penentuannya tidak melalui mekanisme Pemilihan Umum secara demokratis. Perbedaan lainnya adalah Pejabat tidak harus memiliki visi, misi dan program prioritas pembangunan yang disusun dan disepakati bersama dengan legislatif, kondisi ini dinilai tidak menampung aspirasi masyarakat melalui perwakilannya di Dewan Perwakilan Rakyat.

Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian mengaku sedang menyusun Peraturan Mendagri (Permendagri) tentang aturan teknis pengangkatan Pejabat (Pj) kepala daerah. Dalam aturan yang sedang dirancang itu, nantinya pihak DPRD dapat mengusulkan 3 nama calon Pejabat.¹⁰ Berita ini paling tidak dapat meredam kekhawatiran akan hilang fungsi lembaga legislatif dalam mengawal kinerja pejabat kepala daerah.

Namun faktanya, ada banyak hal lain yang akan dihadapi oleh pejabat, misalnya dari internal birokrasi adalah sumber daya aparatur yang secara politik terkondisikan kepada petahana, anggaran potensial ditumpangi kepentingan politik, dan penataan birokrasi khususnya penyetaraan struktural-fungsional dan moratorium honorer. Kemudian dari sisi eksternal birokrasi, pejabat kepala daerah akan berhadapan dengan partai politik yang mulai bergerak secara intens dan masiv, sehingga masyarakat akan terpolarisasi pada pilihan-pilihan politik. Era kebebasan pers juga menjadi sisi krusial dengan semaraknya penggunaan media

⁹ Trisno Yulianto, Mencermati Pengisian Pejabat Kepala Daerah, <https://news.detik.com/kolom/d-6097202/mencermati-pengisian-pejabat-kepala-daerah>.

¹⁰ Anggi Muliawati, Mendagri Susun Permendagri: PJ Kepala Daerah Bisa Diusulkan DPRD, <https://news.detik.com/berita/d-6130688/mendagri-susun-permendagri-pj-kepala-daerah-bisa-diusulkan-dprd>.

sosial yang dikhawatirkan akan memicu berbagai hoaks.¹¹ Pengalaman pemilu tahun 2019 adalah hoaks yang menyerang legitimasi penyelenggaraan pemilu. Tentu saja hal tersebut sangat berbahaya, karena bisa merusak kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilu.¹²

9. Asumsi Hasil Penelitian Terdahulu

Dalam menyelesaikan Taskap ini, penulis perlu lebih banyak belajar dari penelitian lain guna menghindari duplikasi dan pengulangan penulisan, sehingga beberapa penelitian sebelumnya yang penulis kumpulkan, akan digunakan sebagai referensi pendukung dalam mengkonfirmasi teori-teori yang ada terkait dengan pertanyaan kajian dalam Taskap ini. Di antaranya penelitian Muhammad Asdin Asri (2020)¹³ dengan judul “Sistem Meritokrasi Rekrutmen Pimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Tingkat Provinsi Sulawesi Barat”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yakni penelitian hanya berfokus pada aspek-aspek tertentu. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa sistem meritokrasi rekrutmen pimpinan daerah di tingkat Provinsi Sulawesi Barat belum sepenuhnya diterapkan.

Selanjutnya penelitian Floriaus Aser (2016)¹⁴, yang berjudul “Hubungan Pilkada Serentak dan Sinergi Perencanaan Pembangunan Antar Pemerintah Daerah (Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah Beralih dari Logika Sektoral ke Logika Daerah)”, yang mana penelitian tersebut hanya berfokus pada aspek-aspek tertentu sehingga memperoleh hasil yakni perencanaan pembangunan yang

¹¹ Ketua Umum DPP Forum Sekretaris Daerah Seluruh Indonesia, Disrupsi Politisasi Birokrasi Menjelang Tahun Politik 2024, disampaikan pada acara Menjaga Netralitas Birokrasi dalam Era Penjabat Kepala Daerah, 15 Juni 2022.

¹² Septiaji Eko Nugroho, Strategi Multipihak Mitigasi Hoaks dan Ujaran Kebencian Menjelang Pemilu 2024, Ketua Presidium MAFINDO, Septiaji.nugroho@gmail.com

¹³ Muhammad Asdin Asri, 2020, Sistem Meritokrasi Rekrutmen Pimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Tingkat Provinsi Sulawesi Barat. Fisip Unpad.

¹⁴ Floriaus Aser, 2016, Hubungan Pilkada Serentak dan Sinergi Perencanaan Pembangunan Antar Pemerintah Daerah (Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah Beralih dari Logika Sektoral ke Logika Daerah, Fisip Unpad.

merupakan dimensi awal dalam pengelolaan pemerintahan, akan menentukan keberhasilan pembangunan itu sendiri.

Kemudian penelitian Ria Casmi Arsa (2014)¹⁵, dengan judul “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”. Penelitian tersebut hanya berfokus pada aspek-aspek tertentu sehingga diperoleh hasil bahwa perkembangan transisi demokrasi di Indonesia mengalami kemajuan yang sangat pesat pasca amandemen UUD 1945 dalam kerangka politik ketatanegaraan. Ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar negara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Berdasarkan rumusan tersebut, suksesi kepemimpinan di lembaga eksekutif dan legislatif dilakukan secara langsung sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22 E ayat (2). Namun dalam praktik ketatanegaraan, peraturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal-hal yang tidak sesuai dengan rumusan dalam konstitusi. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (5) disebutkan bahwa Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan setelah pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa model pemilu itu inkonstitusional. Atas dasar ini, penilaian konstiusionalitas norma pemilu serentak didasarkan pada metode interpretasi konstiusional, baik dari segi *original intent* maupun interpretasi historis. Rancangan konstitusi pemilu serentak sebagaimana dimaksud lahir sebagai upaya untuk menggeser arah transisi demokrasi menuju penguatan sistem konsolidasi demokrasi. Sehingga praktik demokrasi langsung yang cenderung transaksional, korup, manipulatif, berbiaya tinggi dan melanggengkan kekuasaan dapat diminimalkan dalam praktik ketatanegaraan berdimensi demokrasi dan pemahaman kedaulatan penduduk.

¹⁵ Ria Casmi Arsa, 2014, Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi, Fisip Unpad.

10. Perspektif Teori

a. Konsep Kepemimpinan

Pemahaman tentang konsep kepemimpinan dapat ditinjau dari berbagai aspek. Meskipun pada dasarnya berbicara tentang kepemimpinan sebenarnya hanya menyangkut dengan tiga hal, yaitu 1. Fungsi pemimpin, 2. Pengikut, 3. Variable situasional lainnya¹⁶. Dalam konteks penulisan taskap ini pemahaman tentang konsep kepemimpinan menggunakan teori-teori yang relevan dan dapat menjawab pertanyaan kajian yang diajukan secara tajam dan jelas, terutama yang berhubungan kriteria kepemimpinan nasional di daerah dalam masa transisi jelang Pilkada serentak Tahun 2024 yang dapat menjamin pelaksanaan pembangunan secara berkelanjutan.

Kepemimpinan nasional di Indonesia memiliki hubungan yang sangat erat antara masing-masing strata kepemimpinan yang ada. Sesuai dengan bentuk, struktur negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hubungan setiap strata kepemimpinan mulai dari pemimpin nasional pada level pemerintah pusat sampai dengan strata kepemimpinan paling bawah yaitu pemerintahan desa, merupakan bentuk hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Dimana pemerintah pusat merupakan pusatnya daerah dan sebaliknya daerah merupakan daerahnya pusat, ini bermakna bahwa keberadaan pemimpin pada semua strata pemerintahan memiliki sifat dan kultur yang sama, yaitu berdasarkan pedoman pada nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam situasi normal, suksesi kepemimpinan baik pada tingkat nasional maupun daerah, mengikuti mekanisme pengkaderan yang dilakukan oleh partai politik. Setiap partai politik yang ada dan memenuhi syarat untuk mengusung calon pemimpin nasional, tentu akan menetapkan kader terbaik melalui proses yang ketat. Berbagai persyaratan dan kriteria menjadi pertimbangan penting dari setiap partai karena akan

¹⁶ Hersey dan Blanchard (1992:99) dalam Bahan Ajar Kepemimpinan Lemhannas Tahun 2022, hal 5.

sangat berpengaruh terhadap peluang untuk memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan nantinya. Jika mekanisme pemilihan langsung yang masih berlaku selama ini masih digunakan sebagai model suksesi kepemimpinan untuk Pilkada tahun 2024 nanti, maka syarat utama dan mendasar bagi calon pemimpin yang akan menduduki jabatan sebagai kepala daerah, baik di Provinsi maupun Kabupaten adalah harus dikenal dan mengenal daerah pemilihannya masing-masing. Baru kemudian diikuti dengan persyaratan lainnya sesuai standar kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat pemilihnya.

Sedangkan dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024, pengangkatan pejabat tidak dilakukan melalui proses pemilihan, akan tetapi melalui penunjukan kader yang berasal dari aparat sipil negara, bukan dari partai politik. Adanya perbedaan pola pengangkatan kepala daerah dalam situasi normal dengan situasi dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024, bukan berarti dapat menunjuk siapa saja untuk menjadi pejabat kepala daerah. Akan tetapi sangat penting memperhatikan persyaratan dan kriteria yang tepat supaya dapat menjamin pelaksanaan pembangunan tetap berjalan terus menerus.

Beberapa persyaratan dan kriteria mendasar yang wajib dimiliki oleh setiap calon pemimpin, baik pada level pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia adalah pimpinan nasional yang visioner dan berkarakter negarawan, memiliki postur kepemimpinan sebagai berikut¹⁷, yaitu :

- Memiliki karakter bangsanya secara mendasar yang berakar pada ideologi, konstitusi dan consensus dasar lainnya.
- Selalu peka terhadap dinamika perubahan lingkungan strategis dan mampu bekerjasama, berkreasi serta bertindak lintas disiplin dan lintas sector dalam setiap pengambilan kebijakan.
- Menjadi penggera proses demokrasi dengan melihat kepentingan nasional diatas kepentingan sectoral, pribadi dan golongan.

¹⁷ Hanjar Bidang Studi Kepemimpinan, Lemhannas RI 2022, hal 111.

- Mampu menjadikan teladan dalam memberikan pelayanan kepada pengikut melalui dorongan motivasi yang dapat menumbuhkan semangat inovasi, kreasi serta berdedikasi tinggi dalam setiap pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya.
- Menjunjung tinggi integritas dan kejujuran intelektual, mendorong kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai nilai budaya dan agama sebagai peradaban bangsa.

b. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik dibuat berdasarkan kebutuhan publik dan dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan publik agar kehidupan suatu negara berjalan dengan baik. Kebijakan publik adalah keputusan politik yang digunakan oleh pembuat kebijakan untuk mengatur segala sesuatu dalam suatu negara. Dalam kamus bahasa Indonesia (dalam Nurcholis, 2005: 158) kebijakan adalah suatu konsep dan prinsip yang menjadi garis dan dasar perencanaan dalam melaksanakan pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak¹⁸ (tentang pesanan, organisasi dan sebagainya).

Berdasarkan pengertian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan tujuan yang jelas untuk memecahkan masalah. Kebijakan dibuat oleh aktor yang memiliki kekuasaan dan wewenang dalam membuat suatu kebijakan. Dilihat dari ruang lingkup, kajian kebijakan publik mencakup berbagai bidang mulai dari bidang ekonomi, sosial, politik, hukum, budaya dan sebagainya. Secara hierarki, kebijakan publik dapat diklasifikasikan ke dalam kebijakan publik nasional, daerah, dan lokal, misalnya UUD 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota. kota, dan keputusan bupati/walikota.

¹⁸ Nurcholis, 2005

Secara terminologi, kebijakan publik memiliki definisi yang banyak, sehingga pengertian yang dimaksud tergantung dari sudut mana yang akan dikaji. Easton mendefinisikan "kebijakan publik sebagai alokasi nilai secara paksa kepada semua anggota masyarakat". Laswell dan Kaplan mendefinisikan "kebijakan publik sebagai program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai dalam praktik terarah". Sedangkan Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik dalam Leo Agustino (2008: 6)¹⁹ yaitu "hubungan antar satuan pemerintahan dengan lingkungannya". Definisi yang disampaikan Robert Eyestone masih sangat luas untuk dipahami mengingat kebijakan publik ini mencakup berbagai aspek.

Thomas R Dye²⁰ sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan "kebijakan publik sebagai apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan". Jadi dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pengertian kebijakan publik adalah suatu "tindakan pemerintah" dalam hal terwujudnya pengambilan keputusan, baik dilakukan atau tidak dilakukan, sehingga menimbulkan dampak yang sama dari kepentingan pemerintah. Tindakan tersebut tidak semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat publik.

Sehingga beberapa ahli kebijakan publik mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menanggapi permasalahan publik. Chandler dan Plano sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan (2003:1)²¹ yang menyatakan bahwa "kebijakan publik adalah penggunaan strategis sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah". Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah untuk kepentingan kelompok masyarakat yang kurang beruntung agar mereka dapat hidup, dan berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

¹⁹ Leo Agustino, 2008,

²⁰ Thomas R Dye, 2009

²¹ Tangkilisan, 2003

Dari beberapa karakteristik kebijakan publik tersebut di atas, dapat kita analisis bahwa kebijakan publik dibuat karena memiliki maksud atau tujuan tertentu, dan kebijakan publik mengandung pengertian tidak hanya membuat suatu kebijakan tetapi juga pelaksanaan dan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli kebijakan publik di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu, ditinjau dari kepentingan publik yang berorientasi pada penyelesaian masalah, yang dituangkan dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengikat dan memaksa.

c. Teori Kewenangan

Kata otoritas berasal dari kata dasar otoritas yang diartikan sebagai wewenang, hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau dari kekuasaan administratif eksekutif. Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan pengertian wewenang dan kekuasaan. Wewenang (*authority gezag*) disebut kekuasaan formal dan kekuasaan formal diberikan oleh undang-undang. Sedangkan kewenangan (*competence bevoegheid*) hanya menyangkut *onderdeel* (bagian) tertentu dari kekuasaan. Di dalam kekuasaan ada kekuasaan (*rechtsbevoegheden*).

Kewenangan adalah ruang lingkup pembuatan hukum publik, ruang lingkup kewenangan pemerintah. Tidak hanya meliputi kewenangan membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi kewenangan dalam rangka melaksanakan tugas dan pemberian serta pembagian kewenangan yang utamanya diatur dalam undang-undang. Secara yuridis, pengertian kewenangan adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum.

Sedangkan pengertian kewenangan menurut H.D. Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa kewenangan itu dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan kewenangan hukum publik oleh subjek hukum publik.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan hukum sering dijumpai istilah kekuasaan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan dengan otoritas, dan sering digunakan secara bergantian dengan istilah otoritas dan sebaliknya. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti “satu pihak memerintah dan pihak lainnya dikuasai” (*the rule and the rule*).

Berdasarkan pengertian di atas, bisa saja ada kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berhubungan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”, sedangkan kekuasaan yang berhubungan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai rasional atau *legal authority*, yaitu kewenangan berdasarkan sistem hukum yang dipahami sebagai aturan yang diakui dan ditaati oleh masyarakat bahkan dikuatkan oleh negara.

Dari berbagai pengertian wewenang sebagaimana tersebut di atas, penulis menyimpulkan bahwa wewenang memiliki pengertian yang berbeda dengan kompetensi. Wewenang adalah kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, artinya barang siapa (subjek hukum) diberi wewenang oleh undang-undang, maka dia dapat melakukan sesuatu yang ada dalam wewenang tersebut.

1) Sumber Kewenangan

Dalam hukum dikenal asas legalitas yang merupakan pilar utama dan merupakan salah satu asas utama yang dijadikan landasan bagi

setiap penyelenggaraan pemerintahan dan negara, terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.

Menurut Indroharto bahwa wewenang itu diperoleh dengan atribusi, pendelegasian, dan mandat. Wewenang atribusi biasanya dituangkan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar. Wewenang delegasi dan mandat adalah wewenang yang berasal dari pendelegasian. Dalam pendelegasian wewenang harus ditekankan pendelegasian wewenang kepada organ pemerintahan lainnya.

Dalam mandat tidak ada pendelegasian apa pun dalam arti memberi wewenang, melainkan mereka yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam memberikan mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandat (*mandatory*).

J G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi adalah kewenangan yang diberikan kepada organ (lembaga) pemerintah atau lembaga negara oleh badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari otoritas sebelumnya. Legislatif menciptakan otoritas independen dan tidak memperluas otoritas sebelumnya dan memberikannya kepada organ yang kompeten. Pendelegasian adalah wewenang yang dialihkan dari wewenang atribusi suatu organ (lembaga) pemerintah kepada organ lain sehingga delegasi (organ yang memberikan wewenang) dapat menguji wewenang atas namanya. Sedangkan dalam mandat tidak ada penyerahan wewenang, tetapi pemberi mandat (*mandator*) memberikan wewenang kepada organ lain (*mandataris*) untuk mengambil keputusan atau mengambil tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara otoritas atribusi dan delegasi. Dalam atribusi, kewenangan yang ada siap untuk didelegasikan, tetapi tidak demikian dengan pendelegasian. Mengenai asas legalitas,

kewenangan tidak dapat dilimpahkan secara besar-besaran, tetapi hanya dimungkinkan dengan syarat peraturan perundang-undangan menentukan kemungkinan pendelegasian tersebut. Delegasi harus memenuhi persyaratan berikut:

- pendelegasian harus bersifat definitif, artinya otoritas tidak dapat lagi menggunakan kewenangan yang telah dilimpahkan;
- pendelegasian harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya pendelegasian hanya dimungkinkan apabila ada ketentuan yang mengizinkan dalam peraturan perundang-undangan;
- pendelegasian bukan kepada bawahan, artinya tidak ada pendelegasian dalam hierarki kepegawaian;

2) Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu mengikat, fakultatif (pilihan) dan bebas. Hal ini erat kaitannya dengan kewenangan membuat dan mengeluarkan keputusan (*besluiten*) dan ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintah sehingga diketahui ada keputusan yang terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan mengikat terjadi ketika peraturan dasar menentukan kapan dan dalam keadaan apa kewenangan itu dapat digunakan dengan kata lain peraturan dasar sedikit banyak menentukan isi dan keputusan yang harus diambil. Dalam kewenangan fakultatif, apabila badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menjalankan kewenangannya atau sedikit banyak tetap ada pilihan, meskipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu yang ditentukan oleh peraturan-peraturan pokok. Sedangkan kewenangan bebas terjadi ketika peraturan dasar memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi putusan yang akan dikeluarkan.

Kewenangan bebas oleh Philipus M Hadjon dibagi menjadi dua kategori, yaitu kebebasan diskresi dan kebebasan menilai. Dapat disimpulkan, ada dua jenis kekuasaan bebas, yaitu kewenangan untuk memutuskan secara mandiri dan kewenangan untuk menafsirkan norma-norma yang terselubung (*verge norm*).

3) Batasan Kewenangan

Dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu asas utama yang dijadikan landasan bagi setiap penyelenggaraan pemerintahan dan negara di setiap negara hukum, terutama bagi negara-negara yang menganut sistem hukum dan kontinental. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang atribusi biasanya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh UUD, wewenang delegasi dan mandat adalah wewenang yang berasal dari delegasi. Setiap otoritas dibatasi oleh konten atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek ini dapat menyebabkan cacat dalam otoritas.

11. Konsep Pembangunan

Teori pembangunan merupakan salah satu teori utama yang juga dikenal sebagai ideologi developmentalisme. Sesuai dengan namanya, teori ini menitikberatkan pada aspek pembangunan, kemudian lebih spesifik lagi pembangunan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi. Ide inti dari teori pembangunan adalah asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi adalah kekuatan pendorong di belakang kesejahteraan sosial dan kemajuan politik. Kesejahteraan sosial dicapai di bawah naungan sistem kapitalis. Sementara itu, kemajuan politik dicapai melalui penerapan sistem demokrasi. Pembangunan melalui kapitalisme akan membawa masyarakat dari masyarakat tradisional, terbelakang, dan

kesukuan menjadi masyarakat modern, maju, dan progresif. Jika masyarakat bertransformasi menjadi masyarakat modern, maka aspek politik akan bergerak menuju demokrasi. Dua konsep ini: kapitalisme dan demokrasi adalah poros utama teori pembangunan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, untuk mendorong proses pembangunan yang terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai 5 tujuan dan fungsi utama. Tujuan dan fungsi pokok perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut:

- Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
- Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah.
- Untuk memastikan keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pemantauan.
- Mengoptimalkan partisipasi dan peran masyarakat dalam perencanaan.
- Untuk memastikan penggunaan sumber daya yang efisien, efektif dan adil.

Pembangunan di negara berkembang secara historis memulai pembangunan ekonomi modern biasanya dengan tenaga kerja, modal, dan pasar perdagangan yang mendekati tingkat efisien (Williamson, 1965)²². Pengertian pembangunan dinamis adalah orientasi kegiatan usaha dalam berbagai aspek yang mempengaruhi lingkungan sekitarnya. Pembangunan dapat menjadi suatu proses berkembang yang tergantung pada kekuatan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang memerlukan pertumbuhan untuk kesejahteraan masyarakat dalam bentuk perubahan atau pertumbuhan di berbagai bidang. Seperti jasa atau industri, reformasi kelembagaan, perbaikan regulasi dan rasional, kerja sama antara swasta dan pemerintah bagi pembangunan nasional.

Pembangunan sebagai proses perubahan yang melibatkan seluruh elemen masyarakat: ekonomi, sosial budaya, politik, struktur fisik, dan sistem nilai dan cara hidup masyarakat, secara komprehensif menyatukan gagasan tentang pengembangan dan transformasi masyarakat dari berbagai disiplin ilmu. Proses

²² Williamson, 1965

pengembangan dan analisis berbagai aspek dari konsep pengembangan ini, memberikan wawasan yang kaya karakteristik, masyarakat berkembang, teori pembangunan ekonomi, isu-isu demografi dalam pembangunan, peran pembangunan pertanian dalam transformasi ekonomi, proses urbanisasi dan pengembangan pasar terjadi bersama-sama, dan aspek pembangunan sosiologis dan politik. (Portes, 1976; Alexander, 1994).

Kemudian Siagian (2000)²³ mengatakan bahwa pembangunan adalah suatu upaya atau rangkaian pertumbuhan dan perubahan yang dilakukan oleh suatu negara menuju era modernisasi sebagai upaya membangun bangsa atau *nation building*. Menurut Bratakusumah (2005)²⁴ pembangunan mempunyai pengertian yang berbeda antara satu orang dengan orang lain atau dari satu daerah ke daerah lain, baik dari satu negara ke negara lain sehingga pada umumnya pembangunan merupakan hasil kesepakatan untuk melakukan suatu proses perubahan dalam suatu peristiwa.

Kemudian (Alirasta, 2014)²⁵ menambahkan bahwa kebutuhan akan pembangunan baru merupakan pengembangan dan modifikasi dari teori pertumbuhan tradisional yang dirancang khusus untuk menjelaskan mengapa keseimbangan pertumbuhan ekonomi jangka panjang dapat menjadi positif dan bervariasi di berbagai negara dan mengapa arus modal cenderung mengalir dari negara-negara miskin ke negara maju meskipun rasio modal-tenaga kerja masih rendah. Dalam teori modern ini faktor produksi yang krusial bukan hanya jumlah tenaga kerja dan modal, tetapi juga kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) dan kemajuan teknologi (yang terkandung dalam barang modal atau mesin), energi, kewirausahaan, bahan baku dan bahan. Padahal, di era globalisasi dan perdagangan bebas dunia saat ini, kualitas sumber daya manusia dan teknologi merupakan dua faktor dalam satu paket yang menjadi penentu utama keberhasilan suatu bangsa dan negara. Selain itu, faktor lain yang menurut teori modern juga sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi adalah ketersediaan dan

²³ Siagian, 2000

²⁴ Bratakusumah, 2005

²⁵ Alirasta, 2014

kondisi infrastruktur, peraturan perundang-undangan, stabilitas politik, kebijakan pemerintah, birokrasi, dan basis pertukaran internasional.

12. Data dan Fakta

Originalitas dan obyektifitas suatu karya tulis ilmiah dalam bentuk apapun sangat ditentukan oleh ketersediaan atau dukungan data yang lengkap dan fakta sebenarnya yang diperoleh dari lapangan, pengalaman empiris dan lain sebagainya. Data dan fakta akan menjadi alat pembuktian yang paling kuat untuk mendukung pengambilan keputusan. Oleh karena itu diperlukan data-data terkait dengan fakta-fakta yang relevan dengan substansi yang akan dianalisis dan dibahas.

Berbicara tentang kepemimpinan daerah adalah menjelaskan proses pemilihan pimpinan daerah yang dilakukan secara demokratis. *The Economist Intelligence Unit (EIU)* merilis laporan Indeks Demokrasi Dunia tahun 2021 pada Kamis 10 Februari 2022. EIU mengklasifikasikan negara-negara ke dalam empat kategori rezim, yaitu demokrasi penuh (*full democracy*), demokrasi cacat (*flawed democracy*), rezim hibrida (*hybrid regime*), dan rezim otoriter (*authoritarian*). Indeks Demokrasi EIU dihitung berdasarkan lima indikator, yaitu proses pemilu dan pluralisme, fungsi pemerintahan, partisipasi politik, budaya politik, dan kebebasan sipil. Sementara Indonesia, dalam data EIU menduduki peringkat ke-52 dunia dengan skor 6,71. EIU mengelompokkan Indonesia sebagai negara dengan demokrasi yang cacat (*flawed democracy*).

Menurut EIU, negara dengan demokrasi cacat umumnya sudah memiliki sistem pemilu yang bebas dan adil, serta menghormati kebebasan sipil dasar. Namun, negara dalam kelompok "cacat" ini masih memiliki masalah fundamental seperti rendahnya kebebasan pers, budaya politik yang antikritik, partisipasi politik warga yang lemah, serta kinerja pemerintah yang belum optimal. Meskipun termasuk dalam kategori "cacat". Indeks Demokrasi Indonesia berdasarkan EIU naik 12 peringkat ke-52 dari tahun sebelumnya di peringkat ke-64 dunia dengan skor 6,48 atau naik 0,23 poin.

Gambar. 1
Peta Indonesia



Rendahnya angka indeks demokrasi di Indonesia mencerminkan bahwa suksesi kepemimpinan nasional belum berjalan dengan baik. Keadaan ini juga akan sangat mempengaruhi proses suksesi dalam masa transisi yang dilakukan bukan melalui proses demokrasi yaitu Pemilihan Umum. Akan tetapi suksesi dalam masa transisi kepemimpinan di Indonesia jelang Pilkada serentak tahun 2024 dilakukan melalui pengangkatan atau penunjukan langsung pejabat kepala daerah dari unsur ASN yang memenuhi syarat. Artinya yang akan ditunjuk adalah pejabat karir pada suatu institusi yang bukan representasi dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Padahal Indonesia termasuk negara yang unik dengan wilayah yang sangat luas, penduduk dan budaya yang sangat majemuk.

Keunikan atau kemajukan dan keanekaragaman ini merupakan lingkungan strategis Indonesia yang sangat berpengaruh terhadap proses demokrasi khususnya suksesi kepemimpinan dalam masa transisi. Sebagai gambaran tentang profil lingkungan strategis Indonesia dan pelaksanaan Pemilu dan Pilukada yang akan digelar pada tahun 2024 nanti, adapat dilihat dalam gambar berikut :

Gambar. 2



Sumber : Kemendagri Republik Indonesia, 2022

13. Pengaruh Lingkungan Strategis.

Mengantisipasi beberapa kondisi yang diperkirakan menjadi tantangan masa depan dalam proses penyelenggaraan negara, yang meliputi dinamika rekrutmen pemimpin negara, perkembangan kemajuan teknologi dan masyarakat, maka perlu menyuburkan kepemimpinan yang berkarakter negarawan pada pemimpin nasional. Untuk itu diperlukan analisis yang mendalam tentang lingkungan strategis Indonesia yang berpengaruh terhadap proses politik dan pemerintahan, baik pada tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Penguatan kepemimpinan nasional di daerah menjadi sangat penting, manakala mencermati sistem ketatanegaraan Indonesia. Akumulasi perubahan atau perbaikan yang berhasil dilakukan pada level pemerintahan daerah menjadi tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan negara secara nasional. Lingkungan strategis Indonesia memang berbeda dengan umumnya negara-negara di dunia, baik secara geografis maupun demografis.

Secara geografis, karakteristik wilayah Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau, baik besar maupun kecil dan terbentang luas dari Sabang sampai Merauke serta jumlah penduduk yang relatif sangat banyak, membutuhkan berbagai regulasi untuk mengelola program dan kegiatan pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan ketertiban umum dan pelayanan kepada masyarakat. Dimana, paradigma pemerintahan modern, telah menempatkan pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewajiban untuk melayani berbagai kepentingan masyarakat sesuai aspirasi, tuntutan dan kebutuhan dari masyarakat itu sendiri. Istilah paling populer dikenal bahwa eksistensi sebuah pemerintahan pada dasarnya adalah pelayanan kepada masyarakat²⁶. Pada bagian yang lain, perkembangan lingkungan strategis politik utamanya dalam berdemokrasi di berbagai belahan dunia, memposisikan “masyarakat dan warga negara sebagai satu-satunya pemilik kedaulatan”²⁷.

Merujuk pada kedua konsep di atas, seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, utamanya teknologi informasi yang merupakan salah satu lingkungan strategis berdampak kepada meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap kedudukannya dalam sebuah negara. Sehingga dewasa ini sering kita lihat hampir diberbagai negara semakin tingginya intensitas tuntutan masyarakat dan warga negara kepada pemerintahnya yang sah. Bentuk tuntutan tersebut dapat dilihat dalam berbagai macam, seperti demonstrasi, permintaan audiensi, penolakan atas kebijakan-kebijakan pemerintah oleh Lembaga Swadaya Masyarakat sampai kepada tindakan pengrusakan terhadap fasilitas umum dan sosial secara anarkhis. Ini merupakan akibat dari kegagalan pemerintah untuk memenuhi berbagai aspirasi, tuntutan dan kebutuhan masyarakat hampir dalam berbagai sektor.

²⁶ Riyas Rasyid, 2000, Makna Pemerintahan, Yarsif Watampone, Jakarta.

²⁷ Sunarso, 2010, Demokrasi di Indonesia (Konsep, Prospek dan Implementasinya)

BAB III

PEMBAHASAN

14. Umum

Penelitian ini akan menganalisis dan mendeskripsikan tentang transisi kepemimpinan kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024 untuk menjamin pembangunan nasional berkelanjutan, diikuti pada sub bahasan selanjutnya yang akan menjelaskan mekanisme transisi kepemimpinan kepala daerah di Indonesia. Dalam membahas proses transisi kepemimpinan tersebut, dilakukan analisis terhadap indikator-indikator dan sub-sub indikator yang saling berkaitan dan mempengaruhi.

Berdasarkan hasil peninjauan terhadap beberapa penelitian terdahulu, studi literatur, kebijakan dan pengalaman empiris yang relevan, telah ditemukan indikator dari hasil operasional variabel-variabel dalam topik penulisan ini, meliputi kebijakan pemilihan umum serentak yang fokus analisisnya pada dasar regulasi yang menjadi pedoman dalam pengangkatan pejabat kepala daerah. Kemudian secara runtun dilanjutkan dengan analisis tentang kewenangan pejabat kepala daerah dalam masa transisi. Hal ini dianggap sebagai variabel penting karena pejabat kepala daerah yang akan diangkat memiliki masa jabatan yang relatif lama pada masa transisi, yaitu lebih dari 2 (dua) tahun. Jauh berbeda dibandingkan dengan masa jabatan pejabat kepala daerah pada transisi-transisi sebelumnya yang hanya 3 sampai dengan 6 bulan saja.

Sedangkan pada bagian akhir dari tahapan pembahasan dalam penulisan ini nantinya akan menganalisis strategi rekrutmen pejabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak 2024 yang dapat mengakomodir semua kepentingan serta menjamin pelaksanaan pembangunan nasional berkelanjutan. Berbagai kekhawatiran dari banyak pihak, baik politisi, akademisi, praktisi maupun pemerhati bahwa kepemimpinan pejabat kepala daerah tidak menjamin akan mampu melanjutkan program dan kegiatan yang telah disiapkan oleh pimpinan pendahulunya. Kekhawatiran ini sangat beralasan karena banyak pihak menilai

bahwa proses transisi yang telah dan akan berlangsung, sarat dengan kepentingan.

15. Kebijakan Pemilihan Umum Serentak

Berdasarkan publikasi Kementerian Dalam Negeri diketahui bahwa sejak bulan Mei 2022, ada 7 Gubernur, 71 Bupati dan 56 Walikota yang akan berakhir masa jabatannya. Selanjutnya pada tahun 2023, akan menyusul kekosongan jabatan terhadap 17 Gubernur, 115 Bupati dan 38 Walikota di berbagai daerah. Sehingga dalam kurun waktu tahun 2022 dan 2023, akan terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sebanyak 24 jabatan Gubernur, 186 jabatan Bupati dan 56 jabatan Walikota.²⁸ Untuk menjamin jalannya roda pemerintahan, terlaksananya program kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat tetap berjalan secara baik, maka berdasarkan ketentuan harus segera diisi supaya tidak terjadi ketiadaan pimpinan daerah yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Lebih penting lagi keberadaan penjabat kepala daerah dalam masa transisi adalah untuk menyukseskan Pilkada dan terpilihnya kepemimpinan kepala daerah yang definitif.

Terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam jumlah yang sangat banyak merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan Pilkada serentak yang baru digelar pada bulan Februari tahun 2024 yang akan datang. Berbagai isu dan bahkan spekulasi mulai muncul kembali terkait dengan rencana pengisian jabatan pimpinan daerah yang akan lowong tersebut. Karena sejak berakhirnya masa penugasan Kepala Daerah mulai Mei 2022 ini sampai dengan Februari 2024 nanti, terdapat rentang waktu yang relatif sangat lama untuk menduduki jabatan yang Kepala Daerahnya kosong tersebut, lebih kurang antara 2 sampai 2,5 tahun. Ukuran waktu yang sangat lama untuk masa jabatan oleh seorang penjabat Kepala Daerah yang berakhir periode penugasannya, dibandingkan pengisian jabatan Kepala Daerah karena alasan berhalangan sementara atau berhalangan

²⁸ Penjelasan Dr. Akmal Malik (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri) yang dihimpun dari berbagai sumber.

tetap. Jika memperhatikan mekanisme penetapan pejabat untuk menduduki jabatan kepala daerah yang kosong, memang berbeda dengan mekanisme pengisian jabatan Pelaksana Tugas (Plt) atau Pelaksana Harian (Plh) yang sifatnya sangat sementara.

Lamanya waktu yang akan diduduki oleh seorang Pejabat Kepala Daerah, menjadi menarik banyak kalangan untuk berupaya menjadi Pejabat Kepala Daerah. Tentunya bagi mereka-mereka yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam ketentuan tentang itu. Beberapa media mulai mengangkat kembali isu ini, karena dinilai penting berdasarkan pengalaman penunjukan Pejabat pada pemilu serentak yang lalu. Alasan lain yang menarik perhatian banyak kalangan adalah masa jabatan Pejabat yang sangat lama, sehingga berbagai kemungkinan bisa terjadi selama mengemban jabatan dalam kurun waktu tersebut. Hitung-hitungan biaya politik yang harus dikeluarkan oleh seseorang kandidat untuk maju sebagai calon kepala daerah, adalah permasalahan lain yang diduga sangat rentan terjadinya politik uang dalam penunjukan Pejabat Kepala Daerah jelang Pilkada Serentak tahun 2024.

Beberapa dugaan yang dalam pemahaman konsep ideal dan rasional, dianggap sebagai suatu penyimpangan atau permasalahan yang mengarah pada ketidaksesuaian sebagaimana diterangkan di atas. Hal tersebut menjadi menarik untuk dianalisis lebih lanjut melalui penelitian ini, guna menemukan gambaran yang jelas tentang permasalahan politik uang atau jual beli jabatan dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024.

Keberadaan pimpinan daerah yang dihasilkan melalui proses pemilihan yang benar sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, tentu akan memiliki legitimasi yang kuat. Terlebih akan didukung oleh seluruh komponen masyarakat dalam menjalankan program dan kegiatan-kegiatannya sesuai dengan perencanaan yang telah disiapkan untuk satu tahun anggaran berjalan. Sebaliknya, jika pimpinan daerah yang tidak dihasilkan oleh proses dan mekanisme yang benar, diduga akan kesulitan dalam menjalankan amanahnya. Senantiasa akan dibayang-bayangi oleh berbagai kepentingan politik dari

kelompok-kelompok tertentu yang tidak mencirikan representasi dari seluruh masyarakat pemilihnya. Hal ini juga berlaku terhadap penunjukan pejabat untuk menggantikan kepala daerah yang periode tanggung jawab kepemimpinannya telah berakhir mulai bulan Mei tahun ini.

Pengisian kekosongan jabatan pimpinan daerah melalui mekanisme penunjukan yang telah mulai dan akan terus berlangsung sejak Mei 2022 ini sampai dengan akhir 2023, menjadi perbincangan yang sangat aktual. Bersamaan dengan munculnya berbagai aspek kepentingan politik yang sangat tinggi menjelang pesta demokrasi yang akan dilaksanakan secara serentak pada bulan Februari 2024. Oleh karena itu, semua pihak sangat mengharapkan agar pengisian kekosongan jabatan yang dilakukan tersebut, agar mengikuti mekanisme yang sesuai dan transparan. Sehingga benar-benar terhindar dari berbagai aspek tekanan kepentingan politik, khususnya selama masa transisi menjelang Pilkada serentak nanti.

Sebagaimana telah diterangkan di atas, bahwa sejak Mei 2022 akan ada sejumlah 48 pimpinan daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten dan Kota yang akan mengakhiri periode kepemimpinannya. Dari jumlah tersebut terdapat 5 Gubernur yang telah dilantik penjabatnya, yaitu Papua Barat, Sulawesi Barat, Kepulauan Bangka Belitung, Gorontalo dan Banten. Sedangkan 43 lainnya adalah pimpinan daerah di Kabupaten dan Kota. Dalam tahun 2022 sejak bulan Mei, akan terus ada pengisian pejabat Kepala Daerah sampai dengan akhir tahun. Ini merupakan momen berakhirnya periode kepemimpinan para kepala daerah yang paling banyak. Seperti di Provinsi Aceh periode kepemimpinan Gubernur akan berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa kepemimpinan hampir seluruh Bupati dan Walikota. Berbagai spekulasi mulai muncul dan nyaring terdengar ditengah-tengah masyarakat. Semua pihak menduga, akan ada transaksi jual beli jabatan dalam kurun waktu menjelang dan selama kepemimpinan masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 nanti.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Pilkada, sesuai regulasi yang berlaku, manakala terdapat pasangan kepala daerah, baik Gubernur maupun

Bupati/Walikota yang mengakhiri periode kepemimpinannya (petahana) dan akan maju kembali pada Pilkada berikutnya, mereka wajib mengambil cuti selama masa kampanye. Regulasi ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Sementara pengaturan tentang pengisian jabatan yang lowong karena berakhirnya periode kepemimpinan kepala daerah adalah merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Pada pasal 201 ayat 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa guna mengisi kekosongan jabatan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, diangkat penjabat kepala daerah dari unsur Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus sebagai Pejabat Pimpinan Tinggi Madya untuk jabatan Gubernur dan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk jabatan Bupati/Walikota. Adapun masa jabatan ASN yang akan menduduki jabatan sebagai penjabat Gubernur dan Bupati/Walikota dimaksud adalah untuk selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 tahun berikutnya dan selesai sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif dari hasil Pilkada serentak 2024. Pengangkatan ASN sebagai penjabat ini harus dilakukan secara transparan dan memenuhi kriteria-kriteria yang ditentukan, serta paling penting adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan siapa pun.²⁹

Dalam situasi bukan transisi menuju pelaksanaan Pilkada serentak, penentuan sementara untuk jabatan kepala daerah dilakukan dengan menunjuk wakil kepala daerah sebagai pelaksana tugas (Plt). Ini dilakukan apabila kepala daerah definitif berhalangan sementara karena sakit, menjalani proses hukum atau masa tahanan. Sedangkan jabatan pelaksana harian kepala daerah (Plh) didelegasikan kepada Sekretaris Daerah, apabila pada saat yang bersamaan kepala dan wakil kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas untuk sementara

²⁹ Ibid

waktu, seperti melaksanakan tugas luar daerah dan sejenisnya dalam jangka waktu kurang dari 7 hari.

Paling penting dijelaskan bahwa dalam situasi apa pun, eksistensi pimpinan daerah adalah untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan ketertiban masyarakat. Maka itu, kepemimpinan kepala daerah tidak boleh terjadi kekosongan karena ada tanggung yang tidak terputus dan melekat pada jabatannya. Demikian juga dengan kepemimpinan penjabat kepala daerah dalam masa transisi mulai tahun ini.

Idealnya setiap ASN yang ditunjuk, wajib menjamin terselenggaranya tanggung jawab yang diemban oleh kepala daerah definitif. Mulai muncul perdebatan, manakala memedomani Peraturan Pemerintah Nomor 49 yang diterbitkan pada tahun 2008 yang lalu, ternyata di dalam dan regulasi tentang Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, ditentukan beberapa pembatasan kewenangan dari penjabat kepala daerah. Seperti dilarang melakukan pergantian pejabat, membatalkan suatu perizinan yang telah sah dikeluarkan sebelumnya, memfasilitasi pemekaran daerah, merumuskan kebijakan yang bertentangan dengan asas dan norma penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan program kegiatan pembangunan kepemimpinan pemerintahan sebelumnya.

Pada bagian lain, Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai institusi yang bertanggungjawab secara khusus mengelola ASN di Indonesia, memiliki berbagai aturan yang mengikat. Pengaturan oleh BKN dapat dilihat dari edaran bernomor K.26-304/10 tanggal 19 Oktober 2015 tentang tugas dan wewenang Penjabat. Disebutkan bahwa penjabat kepala daerah tidak mempunyai kewenangan dalam penetapan keputusan berkaitan tentang personalia, yang berhubungan dengan penerimaan, pengangkatan, pemberhentian, kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan ataupun perceraian, sampai dengan keputusan tentang hukuman disiplin kepada pegawai, kecuali setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Selain itu, pejabat kepala daerah sebagai bagian dari jabatan ASN terikat pada asas-asas ASN dalam menjalankan fungsinya yang salah satunya adalah asas netralitas yakni setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun dan menjadi tanggung jawab pejabat kepala daerah untuk menjamin terjaganya netralitas ASN tersebut.³⁰

Adanya potensi kekosongan jabatan pimpinan daerah yang sangat banyak dan perlu segera ditunjuk pejabat yang bertanggung jawab sejak bulan Mei 2022, maka muncul berbagai polemik tentang mekanisme penunjukan pejabat tersebut. Disisi lain, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia selaku institusi yang bertanggung jawab penuh dalam mengelola dan melakukan pembinaan terhadap pemerintah daerah, dipertanyakan kredibilitas dan transparansi dalam menyikapi pelaksanaan tugas ini. Pertanyaan paling banyak muncul adalah dari pihak kalangan partai politik dan anggota dewan perwakilan rakyat. Sangat beralasan, karena masa transisi menjadi penentu kepentingan politik mereka untuk memperoleh suara dalam Pilkada serentak 2024. Patut diduga akan ada korelasi positif antara penunjukan pejabat kepala daerah dengan peluang untuk memenangkan kontestasi pemilihan dalam Pilkada serentak.

Perdebatan atau kritik yang kembali muncul adalah isu pengangkatan anggota TNI atau Polri aktif menjadi pejabat kepala daerah, seperti yang pernah terjadi dalam momentum Pilkada sebelumnya. Kritik yang umumnya muncul dari kalangan masyarakat tertentu seperti LSM dan aktivis yang menganggap bahwa keterlibatan TNI atau Polri aktif untuk menjalankan roda pemerintahan adalah sudah kurang tepat. Mereka beranggapan bahwa kondisi seperti itu akan mengembalikan dwifungsi militer yang mencampuri urusan sipil untuk kepentingan tertentu yang sangat tidak sesuai sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Dalam konteks ini, kasus yang sempat muncul pada kalangan publik adalah pada saat pengangkatan pejabat Gubernur Sulawesi Barat (Irfan Carlo

³⁰ Putusan MK No.15/PUU-XX/2022, Hal.52

Brix Tewu) pada tahun 2017 dan Jawa Barat (Komjen Mochammad Iriawan) tahun 2018.

Mencermati alur pembahasan dan analisis serta beberapa pengalaman empiris di atas, kebijakan pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri hendaknya mengedepankan dan mempertimbangkan berbagai aspek dalam pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024. Ini sangat beralasan karena transisi Pilkada serentak pertama dianggap kurang berhasil, bahkan sebagian kalangan menganggap gagal. Pembuktian mereka adalah banyak petugas yang korban, regulasi yang tidak disiapkan dengan tepat. Sehingga muncul banyak saran hingga gugatan untuk melakukan pemilihan ulang, penundaan pelantikan pejabat definitif, kecurigaan adanya kepentingan elite politik tertentu dan berbagai dugaan kecurangan lainnya.

Dalam menjamin sinergisitas dan keberlanjutan penyelenggaraan pemerintahan pada semua tingkatan, mulai dari Desa, Kecamatan, Kabupaten, Provinsi sampai dengan Pemerintah Pusat. Situasi kondusif harus dibangun sejak penentuan pejabat kepala daerah yang kosong. Sehingga berbagai pengalaman buruk ataupun bagian-bagian tertentu yang dianggap gagal, akan dapat disikapi dan diantisipasi dari sekarang. Terutama konflik kepentingan antara pejabat yang diangkat dengan elite politik tertentu untuk kepentingan perolehan suara dalam Pilkada serentak. Sehingga mengabaikan tujuan menjalan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apalagi tugas, kewenangan dan tanggung jawab pejabat dibatasi untuk hal-hal tertentu yang bersifat strategis dan mempengaruhi ketahanan negara.

Pada bagian yang lain, keinginan untuk melaksanakan Pilkada secara serentak adalah untuk melahirkan kepemimpinan pemerintahan di daerah secara serentak. Selama priode-priode sebelumnya, pemilihan kepala daerah dilakukan sesuai berakhirnya jabatan kepala daerah definitif hasil pemilihan umum daerah. Maraknya pemekaran dan pembentukan daerah otonomi baru dari tahun ke tahun sebagai dampak dari kebijakan desentralisasi untuk mendekatkan pelayan

pemerintah kepada masyarakat. Proses pembentukan daerah otonomi baru tidak secara serentak, karena sesuai dengan hasil penilaian yang dilakukan oleh tim pembentukan yang terdiri dari berbagai unsur dibawah koordinasi Kementerian Dalam Negeri. Sehingga pelantikan kepala daerahnya juga tidak bersamaan terhadap semua daerah otonomi baru. Inilah yang menyebabkan berakhirnya masa jabatan kepala daerah antara satu daerah dengan daerah lain berbeda-beda waktunya.

Adanya perbedaan waktu berakhirnya masa jabatan kepala daerah otonom, diduga dapat menghambat proses pelaksanaan dan pemerataan pembangunan untuk seluruh daerah di Indonesia. Dugaan ini didasarkan pada perubahan visi dan misi kepala daerah yang baru terpilih. Masing-masing calon kepala daerah berlomba-lomba mewujudkan visi dan misinya sendiri-sendiri yang dalam prakteknya sering bertentangan dengan visi dan misi nasional. Sehingga pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan dipandang tidak efektif karena tidak ada sinergitas antara pusat dan daerah.

Sedangkan secara nasional telah ditetapkan rencana pembangunan jangka panjang yang akan menjadi acuan dalam sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional dengan daerah pada saat menyiapkan dokumen perencanaan jangka menengah dan rencana kerja perangkat daerahnya. Namun pada kenyataannya tidak semua daerah disiplin mempedomani rencana pembangunan jangka panjang dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerahnya. Keadaan ini menyebabkan sulitnya pencapaian tujuan pembangunan nasional, karena tidak didukung oleh program dan kegiatan pembangunan yang digagas oleh pemerintah daerah. Sementara sebagian besar daerah otonomi menerima pembiayaan untuk semua kepentingannya melalui transfer dana dari pusat. Karena hingga saat ini ketergantungan daerah-daerah pada pemerintah pusat dalam hal keuangan masih sangat tinggi. Hanya beberapa daerah Provinsi dan Kabupaten saja di Indonesia yang memiliki kemandirian dan mampu membiayai kebutuhan daerahnya melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

16. Kepemimpinan Kepala Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Mengacu pada ketentuan Undang-undang 1945 pasal 18 ayat (1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah. Kemudian pada pasal 18B dilanjutkan bahwa Negara Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tujuan diadakannya Pemerintahan Daerah antara lain adalah mempercepat terwujudnya tujuan nasional yaitu kesejahteraan masyarakat, kemandirian, daya saing dan stabilitas politik dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kehadiran pemerintahan daerah sebagaimana amanat undang-undang di atas, menghendaki adanya kepemimpinan nasional di daerah yang bertanggungjawab untuk mencapai tujuan nasional. Kepemimpinan nasional yang bertanggung jawab dan memiliki legitimasi yang kuat adalah kepemimpinan nasional dihasilkan melalui proses pemilihan umum yang demokratis.

Permasalahan dalam kepemimpinan nasional saat ini, dipicu oleh empat hal sebagai berikut, yakni: krisis kepercayaan, konflik kepentingan, kurangnya sinergisitas antara pemimpin nasional di pusat, provinsi dan kabupaten/kota dan tergerusnya nilai-nilai kearifan lokal. Hal tersebut karena tidak ada rasa saling percaya antara pemimpin yang satu dengan lainnya, antara pemimpin dengan yang dipimpin, antara yang dipimpin dengan yang memimpin, sehingga dapat menimbulkan krisis multidimensi. Padahal, saling percaya merupakan kunci kepemimpinan yang paling efektif.³¹

Kepala daerah definitif hasil pemilihan secara demokratis memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang sangat luas untuk menjalankan roda

³¹ Tim Pokja Bahan Ajar BS. Kepemimpinan, Materi Pokok Bidang Studi Kepemimpinan, Hanjar Lemhanas, 2022

pemerintahan, melayani kepentingan dan aspirasi masyarakat, melaksanakan pembangunan dan menjamin ketentraman dan ketertiban umum serta melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lainnya yang diberikan oleh pemerintah atasan. Tugas, wewenang dan tanggung jawab ini diatur sedemikian rupa dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Sedangkan pejabat kepala daerah tidak memiliki wewenang dan tanggung jawab penuh sebagaimana yang dimiliki oleh kepala daerah definitif. Padahal salah satu tugas berat yang diemban oleh pejabat kepala daerah adalah menjamin terselenggaranya Pilkada serentak tahun 2024 secara demokratis. Adanya perbedaan kewenangan antara pejabat kepala daerah dengan kewenangan kepala daerah definitif ini, tentu akan membatasi ruang gerak pejabat kepala daerah dalam mengemban amanah yang pada dasarnya sama dengan yang diemban oleh kepala daerah hasil pemilihan.

Pembangunan nasional berkelanjutan diwujudkan melalui sinergitas pelaksanaan setiap program pembangunan yang telah disepakati dalam RPJP dan RPJM untuk selanjutnya diselaraskan dalam RKPD. Implementasinya dalam merumuskan rencana pembangunan tahunan adalah berdasarkan visi dan misi kepala daerah terpilih. Disinilah kepala daerah mulai memenuhi janji-janjinya kepada masyarakat yang telah memilihnya. Disamping ada kewajiban dari kepala daerah untuk menyelaraskan program-program pembangunan daerah dengan program-program pembangunan pemerintah provinsi sebagai manivertasi dari janji-janji gubernur. Seterusnya adalah mengikuti program prioritas secara nasional. Sementara pejabat kepala daerah tidak memiliki rencana pembangunan berupa RPJM sebagaimana yang punyai oleh kepala daerah daerah definitif. Disinilah mulai muncul kekhawatiran apabila pengangkatan pejabat kepala daerah tidak didasarkan pada mekanisme yang benar, maka akan sarat dengan kepentingan yang pada akhirnya tidak menjamin pembangunan nasional dapat berkelanjutan sesuai dengan prioritas yang telah disepakati dalam RPJP dan RPJM.

17. Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Masa Transisi

Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Otonomi Daerah telah mempublikasikan data kepemimpinan nasional di daerah yang akan berakhir periode penugasannya dalam tahun 2022 ini. Bahkan Menteri Dalam Negeri telah melantik sejumlah 5 (lima) orang Gubernur yaitu untuk Provinsi Banten, Kepulauan Bangka Belitung, Sulawesi Barat, Gorontalo dan Papua Barat.³² Kekosongan jabatan pimpinan nasional di daerah ini akan terus menerus terjadi hampir setiap bulannya sampai dengan akhir tahun 2022 terutama untuk pimpinan daerah di Kabupaten dan Kota. Adapun data lebih rinci tentang kepemimpinan nasional di daerah yang berakhir periode penugasannya dalam tahun 2022 ini, terdiri dari 7 kepala daerah Provinsi dan 94 kepala daerah Kabupaten dan Kota.³³

Pengisian kekosongan jabatan pimpinan daerah melalui mekanisme penunjukan yang telah mulai dan akan terus berlangsung sejak Mei 2022 ini sampai dengan akhir 2023, menjadi perbincangan yang sangat aktual bersamaan dengan munculnya berbagai aspek kepentingan politik yang sangat tinggi menjelang pesta demokrasi yang akan dilaksanakan secara serentak pada bulan Februari 2024. Oleh karena itu, semua pihak sangat mengharapkan agar pengisian kekosongan jabatan yang harus segera dilakukan, dengan mengikuti mekanisme yang sesuai dan transparan. Sehingga terhindar dari berbagai aspek, tekanan kepentingan politik khususnya, selama masa transisi menjelang Pilkada serentak nanti.

Sebagaimana telah diterangkan di atas, bahwa sejak Mei tahun ini akan ada sejumlah 48 pimpinan daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten dan Kota yang akan mengakhiri periode kepemimpinannya. Dari jumlah tersebut terdapat 5 Gubernur yang telah dilantik penjabatannya minggu yang lalu, yaitu Papua Barat, Sulawesi Barat, Kepulauan Bangka Belitung, Gorontalo dan Banten. Sedangkan 43 lainnya adalah pimpinan daerah di Kabupaten dan Kota. Dalam tahun 2022 sejak bulan Mei, akan terus ada pengisian penjabat Kepala Daerah sampai

³² Ditjend Otonomi Daerah, Kemendagri, 2022

³³ Ibid.

dengan akhir tahun dan merupakan momen berakhirnya periode kepemimpinan kepala daerah yang paling banyak. Seperti di Provinsi Aceh periode kepemimpinan Gubernur akan berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa kepemimpinan hampir seluruh Bupati dan Walikota. Berbagai spekulasi mulai muncul dan nyaring terdengar ditengah-tengah masyarakat. Semua pihak menduga, akan ada transaksi jual beli jabatan dalam kurun waktu menjelang dan selama kepemimpinan masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 nanti.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan Pilkada, sesuai regulasi yang berlaku, manakala terdapat beberapa pasangan kepala daerah, baik Gubernur maupun Bupati dan Walikota yang baru mengakhiri periode kepemimpinannya (petahana) yang akan maju kembali pada Pilkada berikutnya, mereka wajib mengambil cuti selama masa kampanye. Regulasi ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Sementara pengaturan tentang pengisian jabatan yang lowong karena berakhirnya periode kepemimpinan kepala daerah adalah merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Pada pasal 201 ayat 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa guna mengisi kekosongan jabatan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, diangkat penjabat kepala daerah dari unsur Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus sebagai Pejabat Pimpinan Tinggi Madya untuk jabatan Gubernur dan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk jabatan Bupati/Walikota. Adapun masa jabatan ASN yang akan menduduki jabatan sebagai penjabat Gubernur dan Bupati/Walikota dimaksud adalah untuk selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 tahun berikutnya dan selesai sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif dari hasil Pilkada serentak 2024. Pengangkatan ASN sebagai penjabat ini harus dilakukan secara transparan dan memenuhi kriteria-kriteria yang ditentukan, serta paling penting adalah tidak memiliki konflik kepentingan dengan siapa pun.

Secara mekanisme penunjukan, pengisian kekosongan jabatan oleh Pj kepala daerah memang sedikit berbeda dari peralihan jabatan untuk pelaksana tugas (Plt) ataupun pelaksana harian (Plh). Jabatan Plt biasanya diemban oleh para wakil kepala daerah setelah kepala daerah berhalangan untuk memimpin pemerintahan serta melaksanakan tugas dan wewenangnya karena berhalangan sementara, misalnya sedang menjalani proses hukum atau masa tahanan. Sementara jabatan Plh akan dijabat oleh Sekretaris Daerah ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan tak dapat menjalankan tugas kepemimpinan akibat beberapa hal, termasuk berhalangan karena tengah menjalani proses hukum.

Tujuan utama pengisian kekosongan jabatan kepala daerah tentunya untuk menjaga stabilitas berjalannya pemerintahan daerah. Kepemimpinan para Pj kepala daerah itu diharapkan mampu menggantikan tugas dan fungsi kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah. Termasuk pula menciptakan stabilitas politik dan keamanan daerah yang rawan bergejolak ketika masuk masa pemilu.³⁴ Dalam PP No. 49/2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dijelaskan beberapa kewenangan Pj yang terbatas.

Di antara kewenangan tersebut adalah tidak dapat melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan yang sebelumnya telah dikeluarkan, membuat kebijakan pemekaran daerah, hingga membuat kebijakan yang bertentangan dengan penyelenggaraan pemerintahan, dan program pembangunan pemerintah sebelumnya.

Selain itu, secara khusus pembatasan kewenangan penjabat kepala pemerintahan daerah itu juga disampaikan oleh Badan Kepegawaian Nasional (BKN) melalui surat bernomor K.26-304/10 pada 19 Oktober 2015 mengenai tugas dan kewenangan Pj kepala daerah. Dalam rincian ketentuannya dijelaskan bahwa Pj kepala daerah tidak memiliki kewenangan menetapkan keputusan pada

³⁴ PP No.49/2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

aspek kepegawaian meliputi pengangkatan, pemberhentian, kenaikan pangkat, pemberian izin perkawinan atau perceraian, hingga keputusan hukuman disiplin, kecuali mendapatkan persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri.

Polemik penunjukan Pj kepala daerah, dengan potensi kekosongan jabatan yang harus diisi begitu banyak sempat kembali bermunculan. Kredibilitas dan transparansi pemerintah, dalam hal ini terutama Kemendagri, kembali dipertanyakan publik saat melakukan *ploting* pengisian jabatan kepala daerah, baik untuk Gubernur maupun Bupati/Walikota.³⁵

Silang pendapat tentang pengangkatan pejabat kepala daerah ini sebenarnya juga sudah pernah terjadi pada pelaksanaan Pilkada sebelumnya. Terutama yang paling menonjol dan mencuat serta dipertanyakan oleh masyarakat adalah yang berhubungan dengan pengangkatan beberapa tokoh yang berasal dari institusi TNI dan Polri yang masih aktif untuk menempati posisi pejabat kepala daerah. Penilaian beberapa kalangan masyarakat termasuk para aktivis, keadaan tersebut seakan-akan kembali menguatnya kebijakan dwifungsi militer yang akan mengambil bagian dalam urusan sipil, dimana dapat dipastikan sarat dengan berbagai kepentingan di dalamnya.

Sudah semestinya transparansi dan kesesuaian kriteria penunjukan pejabat perlu diwujudkan. Polemik yang belum lama terjadi dan cukup menarik perhatian publik terjadi saat momentum Pilkada 2018. Secara mengejutkan, pemerintah menunjuk Komjen Mochammad Iriawan untuk mengisi posisi pejabat Gubernur Jawa Barat. Saat itu, Iriawan diketahui masih berstatus aktif sebagai Perwira Tinggi Polri dengan Jabatan Asisten Operasi Kapolri. Namun belakangan, Kemendagri memberikan penjelasan bahwa yang bersangkutan telah menduduki jabatan Sekretaris Utama Lemhanas dan memenuhi kriteria sebagai pejabat publik yang layak dipilih menjadi Pj kepala daerah.

Sebelumnya juga tercatat, pada tahun 2017, penunjukan Pj kepala daerah juga justru diisi oleh perwira aktif Polri. Saat itu, Irjen Carlo Brix Tewu ditunjuk sebagai Pj Gubernur Sulawesi Barat. Berkaca dari hal tersebut, sudah semestinya

³⁵ Ibid.

transparansi dan kesesuaian kriteria penunjukan pejabat perlu diwujudkan. Jangan sampai justru kepercayaan publik kembali harus dipertaruhkan dengan proses penunjukan pejabat kepala daerah yang bernuansa membawa kepentingan politik dan elite tertentu. Penciptaan suasana kondusif jelang masa pemilu sejatinya juga dimulai sejak pengisian kekosongan jabatan para kepala daerah tersebut. Terkait dengan itu pula, meskipun memegang tampuk kepemimpinan daerah, para Pj kepala daerah tetap memiliki pembatasan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan.

Berkaca dari penjelasan pada bagian pembahasan di atas, sudah semestinya transparansi dan kesesuaian kriteria penunjukan pejabat perlu diwujudkan. Jangan sampai justru kepercayaan publik kembali harus dipertaruhkan dengan proses penunjukan pejabat kepala daerah yang bernuansa membawa kepentingan politik dan elit tertentu. Penciptaan suasana kondusif jelang masa pemilu sejatinya juga dimulai sejak pengisian kekosongan jabatan para kepala daerah tersebut.

Pengangkatan atau penunjukan pejabat kepala daerah yang dilakukan tanpa melalui proses sesuai mekanisme dan prosedur yang benar, dapat dipastikan adanya konflik kepentingan yang diakomodir dengan baik. Kondisi seperti ini merupakan bentuk lain dari politik uang dan jual beli jabatan yang dipraktekkan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024.

Praktek politik uang dan jual beli jabatan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024 telah nyata-nyata terjadi. Pembuktiannya antara lain dari pernyataan beberapa politikus diberbagai media. Seperti politikus PPP, Nasdem dan beberapa politisi lainnya di Senayan yang merilis berita tentang adanya kunjungan dari beberapa pejabat birokrasi daerah untuk meminta dukungan supaya ditunjuk/diangkat sebagai pejabat kepala daerah. Tentu saja, jika permintaan ini diakomodir maka dapat dipastikan transaksi politik uang atau jual beli jabatan sedang berlangsung.

Sebenarnya berbagai polemik di atas, dapat dijawab oleh pemerintah apabila kekosongan jabatan kepala daerah dalam jumlah yang banyak dan untuk waktu yang sangat lama disikapi lebih awal. Ada perbedaan yang sangat signifikan antara pengangkatan penjabat kepala daerah yang bersifat sementara dibandingkan dengan pengangkatan kepala daerah dalam masa transisi jelang Pilkada. Perbedaan inilah yang menghendaki adanya sikap pemerintah untuk berhati-hati dalam menunjuk atau mengangkat penjabat guna mengisi kekosongan jabatan kepala daerah. Salah satu pertimbangan yang sangat penting adalah status kepala daerah yang ada sebelumnya merupakan hasil pemilihan yang dilakukan secara demokratis.

Ruang lingkup makna demokratis dalam pengisian kekosongan jabatan kepala daerah untuk waktu yang lama, seharusnya diawali dengan perumusan kebijakan sebagai aturan turunan yang diamanatkan oleh aturan lebih yaitu Undang-undang nomor 10 tahun 2016 khususnya pada pasal 201. Di dalam aturan turunan inilah sebelumnya harus di atur dulu secara lebih spesifik tentang mekanisme, tata cara, persyaratan dan lain-lain yang berkaitan dengan pengangkatan penjabat kepala daerah yang belum diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, tidak ada dugaan berbagai pihak bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah dalam masa transisi ini sarat dengan berbagai kepentingan. Justru sebaliknya, lebih mengakomodir prinsip-prinsip demokrasi apalagi dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Pengangkatan penjabat kepala daerah melalui cara-cara yang demokratis, transparan, akuntabel dan tidak ada konflik kepentingan, maka akan terpilih penjabat kepala daerah yang profesional, kapabel, berintegritas, memahami aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerahnya, serta benar-benar mengabdikan untuk kepentingan kemajuan dan kemakmuran rakyat daerahnya.

18. Analisa SWOT

Berbagai kondisi diatas, selanjutnya akan diterangkan tentang analisis sesuai ketentuan, dimana dalam konteks penulisan ini adalah menggunakan analisis SWOT agar didapat pembahasan yang komprehensif tentang fenomena yang sedang diamati. SWOT merupakan sebuah metode yang digunakan untuk membuat evaluasi melalui pemetaan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dari variabel-variabel yang diamati guna mengetahui keunggulan-keunggulan kompetitif dari suatu peristiwa serta keunggulannya untuk masa yang akan datang. Berdasarkan hasil analisis yang berbasis data dan fakta yang realistis tentang faktor-faktor internal dan eksternal yang saling berhubungan dan berpengaruh.

Alasan lain yang mendasari penggunaan metode analisis SWOT dalam penulisan ini adalah sesuai manfaatnya, yaitu sebagai satu metode untuk memandu dalam penyusunan suatu mekanisme atau strategi perencanaan melalui pemetaan dan penilaian terhadap faktor-faktor internal dan eksternal yang diidentifikasi komponen-komponen kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang mungkin dan akan terjadi. Analisis ini sangat mudah untuk digunakan dan hasilnya sangat obyektif dengan biaya yang lebih hemat.

a. Perumusan Faktor Internal dan Faktor Eksternal

Tahapan pertama dari analisis SWOT, melakukan perumusan faktor internal dan eksternal. Faktor internal berupa kekuatan dan kelemahan dalam kebijakan pemerintah tentang mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah. Adanya sangat banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik secara internal maupun eksternal. Namun sejalan dengan subyek dalam penulisan ini, akan mengidentifikasi faktor-faktor yang dianggap paling berpengaruh saja secara signifikan. Demikian pula dengan faktor eksternal, yang hanya melihat pada faktor-faktor yang berpengaruh secara langsung dan signifikan saja yang diidentifikasi, yaitu dampak dari kebijakan tersebut.

1) Strong/Kekuatan.

- UU No. 10 tahun 2016 pasal 201 ayat (9) menyebutkan bahwa guna mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akan diangkat penjabat kepala daerah yang berasal aparatur sipil negara.
- Masa jabatan penjabat kepala daerah selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 tahun berikutnya dan selesai sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif dari hasil Pilkada serentak 2024

2) Weakness/Kelemahan.

- Tidak transparannya mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah
- Penjabat tidak memiliki visi, misi dan program prioritas pembangunan yang disusun dan disepakati bersama dengan legislatif

3) Opportunities/ peluang.

- Mendapat dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Tersedianya rencana pembangunan daerah yang telah disusun oleh pejabat kepala daerah definitif sebagai pimpinan pemerintah daerah sebelumnya.

4) Threat/ ancaman.

- Penyalahgunaan jabatan untuk mendukung sebagian pihak pada pemilu serentak 2024 yang akan datang.
- Penjabat Kepala Daerah dari TNI/Polri yang akan membangkitkan kembali dwifungsi angkatan bersenjata.

b. Hasil Analisa.

Dalam analisis SWOT, faktor-faktor internal dan eksternal saling berhubungan dan memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Dari keterkaitan dan hubungan tersebut dapat diperoleh strategi yang tepat untuk menerapkan kebijakan. Hubungan dan keterkaitan antara faktor-faktor internal dan eksternal dalam konteks penulisan ini adalah sebagai berikut:

1) Strategi kekuatan dan peluang (S+O)

- Meningkatkan pemahaman lembaga legislatif tentang UU No. 10 tahun 2016 perihal pengisian kekosongan jabatan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023. Kemudian diangkat pejabat kepala daerah dari unsur Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berstatus sebagai Pejabat Pimpinan Tinggi Madya untuk jabatan Gubernur dan Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama untuk jabatan Bupati/Walikota. Juga harus memahami bahwa masa menduduki jabatan sebagai pejabat Gubernur dan Bupati/Walikota dimaksud adalah selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 tahun berikutnya dan berakhir sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif dari hasil Pilkada serentak 2024.
- Pemerintah daerah saat ini sedang menyusun Rencana Pembangunan Daerah yang akan berakhir pada tahun 2026, maka pejabat kepala daerah nantinya cukup dengan melanjutkan rencana pembangunan daerah yang telah ada tersebut.

2) Strategi kelemahan dan ancaman (W+T)

- Menghadapi isu transparansi dalam proses penunjukan pejabat daerah dan penyalahgunaan kewenangan, maka perlu untuk memperkuat kerangka hukum pemilu. Kerangka hukum yang kuat akan dapat meminimalkan kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat kepala daerah,

3) Strategi kekuatan dan ancaman (S+T)

- Penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat kepala daerah menjadi salah satu kekhawatiran dari banyak pihak, khususnya menghadapi pemilu serentak tahun 2024. Maka peningkatan pengawasan terhadap kebijakan dari pejabat kepala daerah menjadi hal yang mutlak harus dilakukan. Baik oleh lembaga pembinaannya, yakni Kementerian Dalam Negeri maupun oleh lembaga legislatif di daerah.

- Isu akan ditunjuknya anggota TNI/Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah, memunculkan kekhawatiran akan kembalinya dwifungsi angkatan bersenjata seperti pada masa orde baru dahulu. Oleh karena itu, hendaknya memberi dukungan penuh kepada TNI/Polri agar tetap pada tupoksi yang sejalan dengan semangat reformasi.
- Penggunaan teknologi informasi sebagai salah satu strategi pengawasan pada masa sekarang, akan menjadi langkah yang tepat. Berbagai sifat dan fitur teknologi saat ini, akan menjadikan pengawasan lebih efisien dan efektif.

4) Strategi kelemahan dan peluang (W+O)

- Isu transparansi dalam penunjukan pejabat kepala daerah pada masa transisi ini cukup kuat. Untuk itu perlu penguatan regulasi untuk mendorong transparansi dalam penunjukan pejabat kepala daerah. Hal ini sangat dibutuhkan untuk meminimalisir kritikan bahkan gugatan terhadap proses penunjukan pejabat tersebut.
- Rencana Pembangunan Daerah yang telah disusun oleh pemerintah daerah hendaknya, pejabat kepala daerah, dapat segera mempercepat realisasi pembangunan daerah. Sehingga tidak terjadi penundaan proses pembangunan daerah, karena ketiadaan visi, misi dan rencana kerja pejabat tersebut.

Berdasarkan analisis di atas, berikut matriks SWOT yang menjelaskan hubungan dan keterkaitan antara faktor-faktor internal dan eksternal, seperti berikut:

Tabel 2

Matriks analisis SWOT kebijakan pemerintah tentang Penjabat Kepala Daerah

<p>Faktor Eksternal</p> <p>Faktor Internal</p>	<p>Peluang (O)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mendapat dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat - Tersedianya rencana pembangunan daerah 	<p>Ancaman (T)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Penyalahgunaan jabatan untuk mendukung sebagian pihak pada pemilu serentak 2024. -Penjabat Kepala Daerah dari TNI/Polri yang akan membangkitkan kembali dwifungsi angkatan bersenjata
<p>Kekuatan (S)</p> <ul style="list-style-type: none"> - UU No. 10 tahun 2016 pasal 201 ayat 9 disebutkan bahwa guna mengisi kekosongan jabatan kepala daerah - Masa jabatan penjabat kepala daerah selama 1 tahun dan dapat diperpanjang untuk 1 tahun berikutnya dan selesai sampai dengan terpilihnya kepala daerah definitif dari hasil Pilkada serentak 2024 	<p>Strategi SO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan pemahaman lembaga legislatif tentang UU No. 10 tahun 2016 - Melanjutkan rencana pembangunan daerah yang telah ada. 	<p>Strategi ST</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peningkatan pengawasan pada kebijakan penjabat kepala daerah. - Meningkatkan dukungan kepada TNI/Polri agar tetap pada tupoksi yang sejalan dengan UU.
<p>Kelemahan (W)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tidak transparannya mekanisme penunjukan Penjabat Kepala Daerah - Penjabat tidak memiliki visi, misi dan program prioritas pembangunan yang disusun dan disepakati bersama dengan legislatif 	<p>Strategi WO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penguatan regulasi untuk transparansi penunjukan penjabat kepala daerah. - Mempercepat realisasi rencana pembangunan daerah 	<p>Strategi WT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Memperkuat kerangka hukum pemilu - Menggunakan strategi pengawasan berbasis teknologi informasi

Kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil analisis SWOT melalui pemetaan faktor-faktor internal dan eksternal dalam penunjukan penjabat kepala daerah adalah penguatan kerangka hukum, meningkatkan fungsi pengawasan dan

kesiapan pejabat kepala daerah untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan daerah menjadi hal yang urgen dalam masa transisi kepemimpinan nasional di daerah.

Meskipun hasil identifikasi terhadap faktor peluang berdasarkan kondisi real saat ini dan mengikuti perkembangan proses dan mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah yang sedang berlangsung, ternyata faktor kepentingan politik pada Pilkada, Pileg dan Pilpres juga terlihat sangat dominan. Keadaan ini didukung kuat dari hasil analisis SWOT, dimana kerangka hukum yang ada dan digunakan sebagai dasar kebijakan dalam pengangkatan pejabat kepala daerah masih belum kuat. Kerangka hukum yang ada belum mengakomodir pengangkatan pejabat kepala daerah untuk jangka waktu yang lama. Akan tetapi ketentuan yang digunakan adalah pengangkatan pejabat untuk jangka waktu sementara, bukan berhalangan tetap. Perbedaannya adalah untuk pengangkatan pejabat dalam jangka waktu sementara, biasanya kepala daerah definitive masih menjabat, hanya saja yang bersangkutan tidak dapat menjalankan tugas karena cuti, sakit, sedang sedang tidak berada di tempat atau melaksanakan tugas keluar daerah. Sedangkan yang terjadi saat ini adalah kepala daerah definitive telah berakhir masa jabatannya, sehingga terjadi kekosongan dalam waktu yang sangat lama. Bagaimana legalitas kepemimpinannya karena pejabat kepala daerah bukan hasil pemilihan yang dilakukan secara demokratis.



BAB IV KESIMPULAN

19. Kesimpulan

Berangkat dari hasil analisis, pembahasan dan pengalaman empiris sebagaimana diterangkan pada bagian sebelumnya, maka dapat tarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut :

- a. Belum adanya dasar hukum yang kuat sebagai pedoman yang mengatur mekanisme dan proses pengangkatan pejabat kepala daerah pada masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 untuk masa jabatan yang relatif lama yaitu 2 sampai dengan 2,5 tahun, dimana dasar hukum atau kebijakan yang digunakan saat ini adalah kebijakan yang berlaku terhadap pengangkatan pejabat kepala daerah yang sifatnya sementara waktu karena alasan berhalangan sementara, seperti sakit, cuti atau melaksanakan dinas keluar daerah.
- b. Tugas, wewenang dan tanggung jawab penuh yang dimiliki oleh kepala daerah definitif hasil Pilkada untuk menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan dan melayani berbagai kepentingan masyarakat, tidak dimiliki sama oleh pejabat kepala daerah karena adanya beberapa pembatasan, seperti mutasi dan rotasi pejabat yang telah diatur dengan ketentuan yang sangat tegas, disamping beberapa pembatasan dalam pengambilan keputusan strategis lainnya dalam bidang pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Pengangkatan pejabat kepala daerah dalam masa transisi jelang Pilkada serentak tahun 2024 belum dilakukan melalui proses sesuai mekanisme dan prosedur yang tepat, masih adanya konflik kepentingan dari elite politik tertentu, sampai dengan adanya aroma transaksi jual beli jabatan yang oleh beberapa pihak menilai dapat mencederai demokrasi dan mengancam pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

20. Rekomendasi

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka terhadap permasalahan transisi kepemimpinan kepala daerah jelang Pilkada serentak tahun 2024 yang menjamin pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, diajukan beberapa rekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri selaku leading sector, s ebagai berikut :

- a. Menyusun dan melengkapi atau menyempurnakan regulasi yang telah ada tentang mekanisme pengangkatan pejabat kepala daerah dalam masa transisi, sehingga memiliki dasar hukum yang kuat. Hal ini berhubungan dengan legitimasi pejabat kepala daerah untuk jangka waktu yang relatif lama.
- b. Mengatur regulasi tentang pendelegasian kewenangan kepada pejabat kepala daerah sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah definitif, termasuk pengambilan keputusan yang bersifat strategis untuk kepentingan daerah, agar prioritas program dan kegiatan pembangunan yang telah disusun oleh kepala daerah definitif sebelumnya dapat dengan mudah untuk dilanjutkan.
- c. Rekrutmen calon pejabat kepala daerah dilakukan melalui Tim Seleksi yang terdiri dari unsur-unsur berkompeten dan tidak hanya dari unsur Kementerian Dalam Negeri, melalui mekanisme fit dan proper tes sebagai uji kelayakan untuk menguji kemampuan penguasaan visi, misi, kepentingan dan aspirasi daerah sebagaimana telah dirumuskan oleh pejabat definitif sebelumnya.



DAFTAR PUSTAKA

- A.G. Sudarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: AlfaBeta.
- _____ 2009. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: AlfaBeta.
- Alirasta, R. 2014. *Teori-teori Pembangunan*. Kompasiana: Beyond Blogging.
- Bratakusumah, D. S. (2005). *Perencanaan Pembangunan Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Floriaus Aser, 2016, Hubungan Pilkada Serentak dan Sinergi Perencanaan Pembangunan Antar Pemerintah Daerah (Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah Beralih dari Logika Sektoral ke Logika Daerah, Fisip Unpad.
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Ketua Umum DPP Forum Sekretaris Daerah Seluruh Indonesia, Disrupsi Politisasi Birokrasi Menjelang Tahun Politik 2024, disampaikan pada acara Menjaga Netralitas Birokrasi dalam Era Penjabat Kepala Daerah, 15 Juni 2022.
- Mia Kusuma Fitriana, Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country's Goal), *Jurnal Legislasi Indonesia* (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undang, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2015), Vol 12, No 2 Juni 2015
- Muhammad Asdin Asri, 2020, Sistem Meritokrasi Rekrutmen Pimpinan Daerah dalam Penguatan Demokrasi Lokal di Tingkat Provinsi Sulawesi Barat. Fisip Unpad.
- Nurcholis, H. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Grasindo.
- Ni'matul Huda, 2020. *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah Dan Kebijakan Penanganan Covid-19*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Penjelasan Dr. Akmal Malik (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri) disampaikan pada Diskusi Panel "SBS. NKRI" dengan topik "Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI" dihadapan peserta PPRA LXIII Tahun 2022 pada tanggal 17 Januari 2022.

Penjelasan Dr. Akmal Malik (Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri) yang dihimpun dari berbagai sumber.

Prihatmoko.2003:19, *Pemilihan Kepala daerah langsung, Filosofidan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Portes, A. 1976. *On the sociology of national development. Theories and issues. In American Journal of Sociology* (Vol. 82, pp. 55–85). The University of Chicago Press.

Ria Casmi Arsa, 2014, *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*, Fisip Unpad.

Siagian, S. P. 2000. *Administrasi Pembangunan*. Bumi Aksara.

Siregar, Fritz Edward. 2019. *Menuju Peradilan Pemilu*, Cetakan Kedua, Themis Publishing, Jakarta.

Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edwards*, Yogyakarta: Lukman Offset.

Tim Penyusun Bahan Ajar BS Tannas Lemhanas RI. 2022. *Bahan Ajar Bidang Studi Ketahanan Nasional*, Jakarta: Lemhanas RI.

Tim Penyusun Bahan Ajar BS Padnas Lemhanas RI. 2022. *Bahan Ajar Bidang Studi Kewaspadaan Nasional*, Jakarta: Lemhanas RI.

Trichahyo, Ibnu. 2009. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In Trans Publishing.

TA. Legowo. 2008. "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus, PSHK, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

Peraturan Pemerintah 49 Tahun 2008 Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah.

Peraturan Menteri 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 Walikota dan Wakil Walikota.

Surat Edaran Kepala BKN Nomor K.26-304/10 tentang Tugas dan Wewenang Penjabat.

Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*).

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

PP No.49/2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022, Hal.52

Website

<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/344256/82-calon-kepala-daerah-dibiayai-cukong>, diakses pada tanggal 27 Maret 2022

Ketua Komisi II DPR RI Ahmad Doli Kurnia, <https://voi.id/berita/87186> /ada-272-kursi-kepala-daerah-kosong-sebelum-pilkada-2024-dpr-ingatkan-pemerintah-objektif-pilih-plt, diakses pada tanggal 27 Maret 2022

Muktiono, SH, M. Phil dalam Jurnal Konstitusi Vol. II No. 1 Tahun 2009, *Penegakan Hak Atas Demokrasi Kelompok Rentan Dalam Pelaksanaan Pemilu di Indonesia Dalam Sudut Pandang HAM*, [ejurnal Jurnal Konstitusi UNIBRAW Vol 2 no 1.pdf](#). 27 Maret 2022

Ulfa Umayasari, Robi Cahyadi Kurniawan, dalam Jurnal Wacana Publik Vol 14 No. 22 Tahun 2020 Dinamika Pilkada di Tengah Pandemi Covid-19 dalam Memenuhi Amanat Komstitusi : <http://wacanapublik.stisipoldharmawacana.ac.id/index.php/wacanapublik/article/view/49> 27 Maret 2022

Septiaji Eko Nugroho, Strategi Multipihak Mitigasi Hoaks dan Ujaran Kebencian Menjelang Pemilu 2024, Ketua Presidium MAFINDO, Septiaji.nugroho@gmail.com 27 Maret 2022

Trisno Yulianto, Mencermati Pengisian Penjabat Kepala Daerah, <https://news.detik.com/kolom/d-6097202/mencermati-pengisian-penjabat-kepala-daerah>. 27 Maret 2022

Anggi Muliawati, Mendagri [Susun](#) Permendagri: PJ Kepala Daerah Bisa Diusulkan DPRD, <https://news.detik.com/berita/d-6130688/mendagri-susun-permendagri-pj-kepala-daerah-bisa-diusulkan-dprd>. 27 Maret 2022



ALUR PIKIR

TRANSISI KEPEMIMPINAN PENJABAT KEPALA DAERAH JELANG PILKADA SERENTAK TAHUN 2024
UNTUK KEBERLANJUTAN PEMBANGUNAN NASIONAL

