

Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana

Alma'arif¹ dan Megandaru W. Kawuryan²

¹ Jurusan Manajemen Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

² Jurusan Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Dikirimkan: 8 Januari 2020

Direvisi: 9 Februari 2021

Diterbitkan: 25 Maret 2021

INTISARI

Sejak 2015, pemilihan kepala daerah serentak dilakukan untuk memilih gubernur dan walikota/bupati yang akan mengakhiri pekerjaannya. DKI Jakarta sebagai salah satu pemerintah daerah pada tahun 2017 juga melakukan pilkada serentak dan berakhir pada tahun 2022. Permasalahan yang muncul ketika kewajiban regulasi tentang pilkada, presiden dan wakil presiden dilakukan serentak pada tahun 2024. Antara tahun 2022 sampai dengan Tahun 2024, berdasarkan peraturan tersebut, Gubernur DKI Jakarta akan diisi oleh gubernur sementara yang diangkat oleh pemerintah pusat. Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh gubernur sementara untuk mengurus Provinsi DKI Jakarta tentunya akan menimbulkan persoalan yang kompleks. Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan alasan, dampak dan akibat jika Gubernur DKI Jakarta diisi oleh gubernur sementara dan berusaha memberikan solusi dan alternatif dari permasalahan tersebut. Paradigma pragmatis dengan desain penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini menghasilkan kesimpulan bahwa Pilkada di DKI sebaiknya dilakukan pada tahun 2022 untuk menghindari waktu kepemimpinan pejabat pelaksana gubernur yang panjang.

KATA KUNCI

pemilihan kepala daerah serentak; penjabat kepala daerah; pemerintahan daerah

Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) hanya dapat berlangsung dalam sebuah negara dengan sistem demokrasi. Terdapat prinsip utama dalam sistem politik demokrasi sebuah negara sebagaimana diungkapkan oleh Surbakti dkk yaitu 1) pemerintahan oleh partai mayoritas; 2) budaya demokrasi sebagai perilaku Warga Negara; 3) jaminan hak kebebasan Warga Negara; 4) participatory democracy; 5) sistem memilih dan mengganti penyelenggara Negara; 6) rule of law; 7) *check and balances separation of power*; 8) Pemerintah dan oposisi yang efektif; 9) sistem pemerintahan daerah yang berdasarkan desentralisasi; dan 10) korelasi pemilu serentak dengan multipartai sederhana sebagai penguatan sistem presidensial dalam paham konstitusionalisme (Ramlan Surbakti, 2014;

Korespodensi:

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jalan Ir. Soekarno Desa No.KM 20, Cibeusi, Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363.

Email: almaarif@ipdn.ac.id.

Ramlan Surbakti, Supriyanto, & Asy'ari, 2011). Sementara Gaffar dikutip oleh Subhan menekankan 5 (lima) indikator sistem pemilu yang ideal diantaranya 1) pelaksanaan pemilu bersifat praktis dan konkrit; 2) peraturan perundang-undangan haruslah tuntas; 3) demokrasi dalam sistem pemilu secara implisit dapat dilakukan secara adil dan jujur serta pemilu yang berkualitas; 4) keluaran (output) pemilu harus berkualitas dan kompetitif serta akuntabilitas tinggi; 5) derajat keterwakilan dengan perimbangan antara pusat dan daerah (Subhan, 2006). Terkait dengan hal tersebut, maka sistem pemilu legislatif dan sistem pemilu presiden dan wakil presiden oleh Surbakti terbagi memiliki cara sendiri-sendiri seperti sistem proporsional, sistem mayotarian, dan sistem semi-proporsional (Surbakti et al., 2011).

Terkait dengan pilkada serentak atau dalam istilah umum disebut sebagai pemilu konkuren (*concurrent election*). Pemilu konkuren merupakan “...elections held to elect several democratic institutions at once at the same time. These types of elections include executive and legislative elections at various levels in the country concerned, stretching from national, regional, to local level elections” (Meinke, 2008; Samuels, 2000). Tampak pada kutipan tersebut adanya penggabungan antara pemilihan eksekutif dan legislatif, bukan hanya pada tingkat nasional, melainkan gabungan antara pemilu nasional dan lokal (Baldini, 2002; Cross, 1996). Terminologi serentak dalam konteks pemilihan umum adalah keserentakan terkait waktu pelaksanaan (Solihah, 2018). Keserentakan pemilu nasional dan lokal yang akan terjadi di Indonesia pada tahun 2024 oleh Marwi akan menghambat penyelenggaraan pemerintahan mengingat akan terdapat defisit pegawai yang akan menjadi pejabat sementara (Marwi, 2016). Selain itu, dikatakan pula bahwa pejabat kepala daerah memiliki kendala sosiologis berupa kurangnya dukungan DPRD dan pejabat eselon II dalam setiap kebijakan yang akan diambil (Iskandar, 2013; Marwi, 2016).

Lebih lanjut, Wijayanti dan Purwaningsih mengatakan bahwa pemilu serentak merupakan sebuah alternatif dalam sistem politik sebuah negara dengan beberapa keuntungan dalam mengatasi permasalahan yang dialami negara demokrasi selama ini. Keuntungan keserentakan pemilu secara rinci dapat disimak berikut ini:

...(1) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan kelembagaan politik demokratis yang berkelanjutan (aliansi, koalisi dan gabungan/merger); (2) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (3) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (4) menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan isu lokal; (5) menciptakan sistem pemilihan yang sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilihan legislatif dan pemilihan presiden; (6) membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (voters) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (7) agar tujuan diatas dapat terealisasi dengan efektif, maka sistem pemilu presiden mayoritas bersyarat merupakan pilihan utama (Wijayanti & Purwaningsih, 2015).

Disisi lain, kekhawatiran akan pemilu serentak diungkapkan oleh Hanan yang mengatakan bahwa pemilu serentak belum tentu akan berdampak pada kuatnya sistem presidensial yang multipartai (Hanan, 2016). Pertimbangan kombinasi sistem pemilu *plurality dan majority run off (MRO)* yang harus diperhatikan . Dampak pemilu serentak bila yang dikombinasikan adalah pemilu eksekutif dan legislatif dimana beberapa negara Amerika latin yang mempraktekkan hal tersebut berhasil dengan sistem pemilu presiden yang *plurality* sementara pemilihan legislatif secara serentak sehingga menghasilkan penyedehanaan sistem kepartaian. Keberhasilan ini mensyaratkan jumlah kandidat presiden yang bertarung, jika kandidat presiden banyak, maka dapat berdampak reduktif dari sistem plurality terhadap sistem kepartaian legislatif cenderung memudar (Solihah, 2018). Sehingga keterkaitan antara keserantakan pemilu presiden dan legislative dengan sistem pemilu yang plurality dan MRO dapat disimak pada matriks Jones berikut ini:

Tabel 1 Sistem Pemilu dan Dukungan Legislatif: Dua Sistem Utama

Sistem Pemilihan Presiden	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden			
	Serentak (<i>concurrent</i>)		Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)	
Plurality	1.	Tingkat multipartai rendah;	1.	Tingkat multipartai tinggi;
	2.	Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	2.	Tak ada kaitan antara pilpres dan pileg
Majority Run Off	1.	Tingkat multipartai moderat hingga tinggi;	1.	Tingkat multipartai sangat tinggi;
	2.	Keterkaitan yang tinggi antara pilpres dan pileg	2.	Tak ada keterkaitan antara pilpres dan pileg

Sumber: (Hanan, 2016).

Jika melihat tabel tersebut, dengan memperhatikan kondisi kepartaian dan jumlah rata-rata daerah pemilihan (dapil), kemungkinan pemilu serentak yang terjadi di Indonesia adalah sistem *plurality* dengan pemilu serentak antara pilpres dan pileg. Hal ini akan memunculkan multipartai yang relatif rendah dengan alasan bahwa kemungkinan kandidat presiden yang bertarung itu sedikit sehingga akan didukung oleh beberapa partai politik yang ada. Solihah mengutip Duverger mengatakan bahwa sistem *plurality* menghasilkan sedikit kandidat presiden karena mengabaikan kandidat lain yang tidak kompetitif sehingga partai politik dapat berkoalisi dan fokus mendukung salah satu kandidat presiden (Solihah, 2018). Sementara dalam sistem MRO, dalam sistem presidensial, berpotensi berdampak "*inflationary*" terhadap jumlah partai (S N Wijayanti & Purwaningsih, 2015). Partai dan kandidat akan bertarung bagaimana untuk maju ke putaran kedua karena jika tidak ada kandidat yang dominan, maka kandidat

yang memperoleh sepertiga dari suara kemungkinan dapat maju ke putaran kedua, sehingga minimal terdapat tiga kandidat. Oleh sebab itu, jika sistem MRO dalam Pilpres diserahkan dengan Pileg, maka kemungkinan setiap partai dapat mencalonkan kandidatnya masing-masing.

Penelitian ini menggunakan paradigma pragmatis dimana pendekatan ini berfokus pada permasalahan (*problem-oriented*) terkait penyelenggaraan pemerintahan di DKI Jakarta apabila dipimpin oleh seorang Penjabat Sementara (pjs) dengan desain penelitian kualitatif. Sementara desain penelitian kualitatif digunakan dalam teknik pengumpulan data dan analisis data. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara dan studi kepustakaan. Wawancara dilakukan kepada beberapa aktor, dengan menggunakan teknik *criterion-based selection*, diantaranya Kepala Biro Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, Asisten Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, dan Direktur Otonomi Khusus Kementerian Dalam Negeri.

Permasalahan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PPU-XI/2013 terhadap ujian beberapa pasal pada Undang Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden No. 42 Tahun 2008 merupakan awal pelaksanaan pemilu serentak antara Pilpres dan Pileg secara bersamaan mulai tahun 2019 dan selanjutnya. Salah satu pertimbangan MK memutuskan untuk dilakukan pemilu serentak adalah calon presiden harus melakukan negosiasi kepada beberapa Partai Politik yang berdampak pada bargaining antara presiden terpilih dengan partai politik dalam berlangsung selama sebuah rezim berkuasa. Dengan kata lain, dalam sistem presidensial, Presiden sangat bergantung pada partai politik yang berakibat tereduksinya posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Senada dengan alasan MK, Prasetyoningsih berpendapat bahwa (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem presidensial; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi; (3) pemilu serentak akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga hal ini lebih efisien dan ekonomis (Prasetyoningsih, 2014). Selain itu, temuan Surbakti terhadap pemilu tahun 2009 dan 2014 menjadi pertimbangan tersendiri terhadap dilaksanakannya pemilu serentak. Adapun temuan kelemahan pemilu tahun 2009 dan 2014 disebutkan sebagai berikut:

...(1) DPT bermasalah; (2) kualitas hasil pemilu tidak efektif; (3) penilaian kinerja terhadap wakil rakyat tidak efektif; (4) terbatasnya partisipasi politik; (5) representasi tidak terarah; (6) pelayanan kurang maksimal; (7) kompleksitas sistem pemilu; (8) penentuan calon tidak melibatkan warga negara masuk dalam partai politik; (9) menurunnya pengawasan; dan (10) sistem konversi suara yang tidak terarah (Surbakti et al., 2011).

Dengan adanya pemilu serentak, diharapkan terciptanya efisiensi pelaksanaan pemilu sekaligus disertai dengan efektivitas pelaksanaan pemilu. Sementara Solihah memberikan sinyalemen bahwa pemilu serentak perlu dilakukan penyesuaian sistem pemilu untuk menghasilkan kualitas pemilu yang baik dan menghindari kondisi pemilu yang lebih buruk dari pemilu 2009 dan 2014 (Solihah, 2018). Kondisi yang terjadi pada pemilu serentak tahun 2019 yang berlangsung dalam rangka memilih presiden dan anggota legislatif secara bersamaan sepertinya menjadi evidensi empirik terhadap pernyataan Solihah. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikasi. Pertama, pemilihan presiden dan anggota legislatif yang dilakukan bersamaan pada tahun 2019 cenderung mendegradasi perhatian masyarakat umum terhadap profil anggota legislatif. Hal ini dikarenakan, masyarakat berfokus untuk pemilihan presiden. Kesempatan memilih untuk mengenal calon legislatif menjadi sesuatu yang seolah-olah tidak penting. Selain itu, kontrol publik terhadap segala tindakan anggota legislatif berupa politik uang dan lain-lain akan berkurang. Kedua, pemilu serentak yang dilakukan selama satu hari yakni pada tanggal 17 April 2019 dapat dikatakan kompleks dan berat mengakibatkan beban penyelenggara pemilu dan pemilih. Sebagaimana dilansir oleh CNN Indonesia dalam situs resminya, mengutip KPU, petugas KPPS yang meninggal sebanyak 440 orang dan yang sakit sekitar 3.788 orang. Selain petugas KPPS korban juga berasal dari polisi yang mengawasi pelaksanaan pemilu yang terhitung sebanyak 22 orang yang meninggal dunia (Ferza & Aulia, 2020).

Ketiga, Pemutakhiran data pemilu tetap yang diamanatkan selesai pada September 2018 ternyata selesai lima hari lebih awal. Namun masalah terjadi ketika pemutakhiran data pemilih tetap perbaikan yang terlambat hampir 21 (dua puluh satu) hari dari hari yang ditetapkan. Masalah utamanya adalah negara tampak kelabakan dalam mengurutkan dapat pemilih secara komprehensif. Hal ini ditandai dengan adanya data penduduk yang tidak sinkron antara KPU dan Kemendagri, belum lagi terkait dapat pemilih ganda, meninggal, dan pindah domisili. Muara dari permasalahan ini adalah keterlambatan dalam distribusi logistic pemilu dimana terdapat beberapa daerah yang harus melakukan pemilihan 1-5 hari setelah tanggal 17 April 2019. Selain itu, terdapat beberapa daerah yang harus melakukan pemungutan suara ulang dan pemungutan suara lanjutan.

Tabel 2. Jumlah PSL dan PSU pada 10 Provinsi Tertinggi

Provinsi	Jumlah TPS		Provinsi	Jumlah TPS	
	PSL	PSU		PSL	PSU
1	2	3	4	5	6
Sumatera Barat	0	72	D.I. Yogyakarta	0	21
Sulawesi Utara	147	51	Sumatera Utara	147	20
Sulawesi Selatan	0	51	Papua	805	0
NTT	0	44	Sumatera Selatan	488	0

Sulawesi Tengah	391	43	Jambi	33	0
Sulawesi Tenggara	0	39	Kalimantan Timur	29	0
Jawa Tengah	0	26	Maluku	24	0
Riau	84	24	Banten	21	0
Jawa Barat	12	0			

Sumber: Bawaslu, 2019.

Keempat, meskipun berdampak tidak langsung, sinkronisasi pembangunan yang disebutkan oleh Bappenas akan berjalan efektif jika dilakukan pemilu serentak. Hal ini kemudian tidak menjadi nyata mengingat peraturan perundang-undangan yang mengatur perencanaan pembangunan daerah yang berasal dari Undang Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah tidak didesain untuk sinergi dengan pemilu serentak. Jika disimulasikan, pada tahun 2024, ketika pemilihan seluruhnya dilakukan serentak, maka akan berdampak pada terhambatnya pembangunan yang ada di daerah. Berdasarkan Undang undang SPPN dan turunannya, ketika Presiden terpilih menetapkan RPJMN dan RKP pada satu tahun anggaran, minimal 6 (enam) bulan lamanya pemerintah daerah baru dapat menyusun RPJMD dan RKPD nya. Sehingga terdapat minimal 6 bulan keterlambatan dalam perencanaan pembangunan. Kelima, meskipun kemungkinan terjadinya kecil, instabilitas politik dan keamanan. Ketika dilakukan pemilihan umum presiden, legislatif dan daerah serentak, maka dikhawatirkan mudah terjadi chaos dalam masyarakat jika terdapat pihak yang tidak puas. Instabilitas politik dan kemanan yang dimaksud adalah ketika pemiliha presiden dan kepala daerah yang berlangsung, maka akan mengakibatkan kekosongan kepemimpinan strategik level lokal dan daerah. Kepemimpinan strategik menjadi kosong mengingat hanya diisi oleh pejabat pelaksana tugas (PLT) yang terbatas dalam mengambil keputusan strategis pemerintahan.

Penjabat Sementara Gubernur dan Konsekuensinya

Status Daerah Khusus Jakarta disebabkan karena posisinya sebagai Ibukota Negara Indonesia. Beberapa kontruksi kekhususan Jakarta dapat dilihat dari kedudukan provinsi sebagai Ibukota Negara. Dalam rangka kekhususan tersebut, Provinsi DKI Jakarta memiliki tugas, hak, kewajiban dan tanggungjawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dapat dilihat pada Undang Undang Kekhususan Jakarta Nomor 29 Tahun 2007, Pasal 26 ayat (1) sampai dengan ayat (8) yang meliputi kewenangan yang didelegasikan, dekonsentrasikan, ditugaspembantuankan, dan kewenangan khusus yaitu penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang 1) tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; 2) pengendalian penduduk dan permukiman; 3) transportasi; 4) industry dan perdagangan; dan 5) pariwisata. Selain hal diatas, kekhususan DKI Jakarta tampak pada susunan pemerintahannya yang berbeda dengan provinsi lain. Kota yang berada di wilayah DKI menjadi wilayah administratif/tidak otonom. DPRD tidak terbentuk dan digantikan dengan dewan kota yang tugasnya membantu walikota administratif.

Jika dikaitkan dengan Pilkada serentak, DKI Jakarta telah melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2015 dan berakhir masa jabatan gubernur pada tahun 2022. Hal ini dikarenakan DKI Jakarta sebagai daerah khusus tidak memiliki kekhususan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Vide pasal 2 UU 29/2007 yang berbunyi: “Provinsi DKI Jakarta diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, kecuali hal-hal yang diatur sendiri dalam Undang-Undang ini”). Oleh karena itu, sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku, DKI Jakarta akan melaksanakan pemilihan serentak bersama dengan pemilihan Presiden, DPR/DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, dan Bupati/Walikota pada tahun 2024. Sesuai dengan aturan, terdapat masa menunggu keserentakan pilkada Jakarta selama 2 (dua) tahun (2022-2024) dimana kepemimpinannya harus dijabat oleh Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Gubernur DKI dari I (Pejabat Pimpinan Tinggi Madya) pemerintah dan pemerintah daerah. Sebagaimana diketahui bersama, dalam beberapa peraturan perundang-undangan, PLT tidak memiliki kewenangan sama dengan pejabat defenitif. Selain, perbedaan legitimasi, PLT hanya dapat melaksanakan tugas-tugas keseharian pejabat pelaksana tugas. Untuk lebih jelasnya, kewenangan PLT dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas

Undang Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Surat Ka BKN No. K.26.30/V.20.3/99	Permenkum HAM No.1 Tahun 2014	Permendagri No. 74 tahun 2016 (bertentangan dengan UU No. 17 Tahun 2003)
1	2	3	4
Pasal 34 Ayat (2) Plh atau Plt melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan Rutin yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	a. Menetapkan SKP dan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai; b. Menetapkan kenaikan gaji berkala; c. Menetapkan cuti selain cuti di luar tanggungan negara; d. Menetapkan surat penugasan pegawai; e. Menyampaikan usul mutase kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi; dan f. Memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi JPT, izin tidak masuk kerja.	Kewenangan sama dengan pejabat yang berhalangan kecuali 5 (lima) aspek yaitu: a. Kebijakan yang bersifat substansial yang berdampak pada anggaran; b. Menetapkan keputusan yang bersifat substansial; c. Menjatuhkan hukuman disiplin; d. Memberikan penilaian kinerja terhadap pegawai; e. Mengambil kebijakan yang mengikat lainnya.	a. Diperbolehkan menandatangani Perda APBD; b. Melakukan Penggantian atau pengisian pejabat setelah mendapat persetujuan dari Menteri.

Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber, 2020.

Tampak pada tabel diatas, kewenangan seorang Plt kepala daerah secara umum hanya meliputi kewenangan administrative tanpa adanya kewenangan eksekusi, terlebih pada bidang-bidang yang berkaitan dengan perubahan status hukum penggunaan anggaran, pembangunan dan kepegawaian. Disisi lain, sebagai sebuah Ibukota Negara, Provinsi DKI Jakarta setiap hari akan berhadapan dengan setidaknya 5 (lima) isu utama, yaitu pemerintahan, sosial masyarakat, ekonomi, kepegawaian, kewenangan khusus. **Aspek pemerintahan**, sebagaimana diakui oleh pakar pemerintahan daerah bahwa status Plt jika dibandingkan dengan Pejabat defenitif (hasil pemilu) sangat berbeda dalam aspek legitimasi masyarakat. Plt sebagaimana diatur merupakan pejabat Pimpinan Tinggi Madya (eselon I) diangkat oleh presiden atas usul Menteri Dalam Negeri sementara pejabat defenitif merupakan hasil pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh masyarakat DKI Jakarta. Sementara disisi lain, pemerintah DKI sangat produktif dengan menghasilkan produk hukum yang sangat banyak dalam satu tahun dimana setidaknya terdapat 50 peraturan daerah, 200an peraturan gubernur dan 1000an keputusan gubernur setiap tahun. Jika aspek produktivitas DKI dalam menghasilkan produk hukum dihadapkan dengan aspek legitimasi yang dimiliki oleh Plt gubernur, sebagaimana pengakuan kalangan biro pemerintahan DKI Jakarat, diprediksi mengalami penurunan produktivitas produk hukum daerah. Hal ini diakibatkan potensi resistensi yang dilakukan oleh anggota DPRD. Secara rinci diungkapkan sebagai berikut:

...gubernur DKI dipilih oleh warga DKI sehingga legitimasinya kuat. Sementara Plt tidak. Akibatnya, masyarakat DKI secara umum maupun DPRD sebagai perwakilan masyarakat akan mempertanyakan kondisi tersebut. Gubernur DKI terpilih saja masih mendapatkan resistensi dan protes dari masyarakat dan DPRD dalam hal menghasilkan kebijakan, apalagi dengan Plt yang tidak dipilih oleh masyarakat.

Hal ini sebagaimana diungkapkannya oleh Micozzi dalam hasil penelitiannya bahwa pemilihan kepala daerah bertujuan untuk melahirkan profil kepala daerah yang terlegitimasi. Dengan legitimasi itu, diharapkan kebijakan yang dikeluarkan dapat terlegitimasi juga baik secara langsung oleh masyarakat maupun tidak langsung melalui dewan daerah (Micozzi, 2013). Selain legitimasi, beban kerja Plt Gubernur akan berlipat ganda mengingat Plt Gubernur DKI akan tetap menjadi pejabat di instansi asalnya. Akibatnya, terdapat dual office yang memiliki pekerjaan yang sama-sama penting. Sebagai contoh, Pj. Gubernur DKI (SS) berkantor sebagai Pj Gubernur DKI pada pagi hingga sore hari sementara sebagai Dirjen Otonomi Daerah berkantor sejak sore hingga tengah malam atau sebaliknya. Ditambah lagi dengan status Plt yang tidak memiliki wakil Gubernur menjadi salah satu faktor yang menambah beban kerja Plt Gubernur. Aspek sosial masyarakat misalnya, setiap tahun setelah libur tahun baru dan lebaran, arus urbanisasi ke DKI Jakarta setiap tahun mencapai 500 ribu – 1 juta jiwa. Hal ini yang mengakibatkan tingkat pengangguran di Ibukota naik. Selain itu, Jakarta dihadapkan dengan persoalan banjir dan kemacetan setiap tahun. Semua aspek sosial masyarakat

yang disebutkan menjadi mustahil untuk dibenahi jika selama kurun waktu 2 (dua) tahun DKI Jakarta dipimpin oleh seorang Plt. Aspek kepegawaian, Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di Provinsi DKI Jakarta yang berhak melakukan rotasi, mutasi pegawai termasuk dengan promosi pegawai. Sehingga akhir masa bakti sumber daya manusia aparatur sipil negara DKI Jakarta pada rentang waktu 2 (dua) tahun akan terjadi sekitar ratusan pegawai. Jika hal itu terjadi Plt, maka yang terjadi adalah kekosongan suatu jabatan tertentu dan formasi pegawai harus menjadi pertimbangan untuk segera dilakukan (Saksono, 2014; Santoso, 2016). Meskipun sekretaris daerah sebagai pejabat yang berwenang dapat melaksanakan hal tersebut, tentu saja terdapat beberapa pertimbangan eksternal dan internal yang seyogyanya diputuskan oleh Gubernur. Selain itu, DKI Jakarta selalu terkait dengan tunjangan tinggi yang diikuti oleh tingginya penilaian terhadap kinerja dan kedisiplinan pegawai. Seorang gubernur dapat menandatangani hukuman disiplin pegawai mulai dari hukuman disiplin ringan hingga pada hukuman disiplin berat yakni pemecatan. Terkait dengan hal tersebut, kasus Pj Gubernur DKI pada saat itu yakni Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (SS) sebagaimana diakui oleh kalangan biro pemerintahan DKI tidak berani menandatangani penjatuhan hukuman disiplin pegawai. Secara rinci dikatakan sebagai berikut:

...kasus Pj. Gubernur DKI pada saat itu yakni SS tidak berani menandatangani penjatuhan hukuman disiplin pegawai. Hal ini dikarenakan Gubernur BTP sangat ketat dalam kedisiplinan pegawai dengan menandatangani setidaknya 200 hukuman setiap tahun. Dikhawatirkan jika hal ini terjadi pada Plt kedepan selama 2 (dua) tahun, maka akan terjadi degradasi kedisiplinan pegawai yang drastis akibat pengawasan yang tidak maksimal.

Aspek Ekonomi dan Pembangunan, DKI Jakarta merupakan pusat ekonomi nasional dengan sekitar 70 persen keuangan berputar. Status tersebut didukung dengan besarnya nominal APBD Provinsi DKI Jakarta sekitar hampir 80 triliun. Besarnya APBD tersebut memberikan inisiatif gubernur DKI untuk melakukan penerbitan obligasi daerah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur daerah melalui pembiayaan alternatif. Pemerintah DKI menyiapkan banyak proyek yang berpotensi dibiayai melalui obligasi daerah seperti Pulo Gebang, Pemabngunan Rumah Susun, dan *Financial Management Assessment* (FMA). Untuk mengelola setiap kegiatan yang berhubungan dengan obligasi daerah, pemerintah provinsi DKI Jakarta menyiapkan Unit Pengelola Keuangan untuk mengelola obligasi daerah. Dengan demikian kepala daerah berperan penting dalam penerbitan obligasi daerah. Jika dijabat oleh Plt, kalangan pakar mengatakan bahwa Plt tidak berani untuk menerbitkan obligasi daerah mengingat jika terdapat kesalahan atau konflik kedepan maka yang dicari adalah Plt atau pejabat yang menerbitkan obligasi daerah.

Selain penerbitan obligasi, eksistensi Plt juga sangat berkaitan dengan proyek pembangunan yang sifatnya multiyear. Provinsi DKI Jakarta memiliki beberapa proyek yang sifatnya multiyear seperti MRT, LRT, Air Bersih dan Pembangunan 7 (tujuh) ITF.

Sebagai contoh, pembangunan MRT tahap II yang diawali dengan adanya loan antara Pemerintah Provinsi DKI dengan Jepang. Proses tersebut diawali dengan penandatanganan Pakta Integritas dan Komitmen keberlanjutan pembangunan. Pada saat itu, Pemerintah DKI Jakarta bukan hanya sebagai daerah otonom, melainkan juga memiliki entitas sebagai badan hukum. Konsekuensinya adalah apabila terdapat kesalahan atau gugatan beberapa tahun kedepan, maka yang akan dipanggil adalah pejabat yang melakukan perjanjian. Sehingga sangat riskan jika dalam aspek pembangunan strategis loan dilakukan oleh Plt, bukan oleh pejabat defenitif. Hasil penelitian lain menunjukkan bahwa kepala daerah dengan hasil pemilihan (bukan diangkat secara administrative) lebih efektif untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik tingkat akar rumput (Gaebler & Roesel, 2019).

Hal ini menjadi perhatian serius mengingat akhir-akhir ini terdapat wacana pemindahan Ibukota Negara. Meskipun hal tersebut masih membutuhkan waktu yang lama, kewenangan khusus yang melekat di Jakarta sebagai Ibukota Negara membutuhkan sentuhan tangan Gubernur untuk melakukan eksekusi. Hal ini dikarenakan setiap aspek yang dikhususkan berkaitan dengan penggunaan anggaran dan perubahan perencanaan pembangunan. Penyusunan RTRW DKI Jakarta, Pengendalian Penduduk dan Permukiman, Sumber Daya Alam adalah kewenangan yang sangat riskan jika Plt dibiarkan menjabat selama 2 (dua) tahun menunggu pilkada serentak. Selain itu, aspek ekonomi dimana sebagian besar finansial negara berada di DKI Jakarta. Menjadi menarik ketika wacana pemindahan Ibukota Negara bergulir.

Jika Ibukota dipindahkan, maka status kekhususan yang melekat kepada Jakarta akan hilang sebagaimana diungkapkan oleh Marpaung dikutip Jaweng bahwa "...status kekhususan Jakarta lahir dalam konteks alasan khusus sebagai Ibukota, dan kewenangan khusus merupakan manifestasi alasan khusus tersebut dalam pemerintahan. Lebih lanjut, kewenangan khusus lalu menjadi dasar pembentukan kelembagaan khusus, pendanaan khusus, dan segala elemen-elemen lain yang juga bersifat khusus" (Jaweng, 2012). Dengan dasar kutipan tersebut, dapat dikatakan bahwa jika Ibukota berpindah, maka kewenangan khusus DKI Jakarta akan hilang. Disisi lain, perlu diingat kembali, Jakarta selain sebagai pusat pemerintahan, juga sebagai pusat bisnis (alasan mengapa keuangan sebagian besar berada di Jakarta). Jika Pusat Pemerintahan berpindah, maka belum tentu akan memindahkan pusat bisnisnya. Praktek banyak pada negara-negara maju yang membedakan pusat pemerintahan dan pusat bisnisnya seperti Springfield & Chicago; Putrajaya & Kuala Lumpur; Melbourne & Canberra; dll . Oleh sebab itu, sekitar 4 (empat) isu yang melekat pada Jakarta, hanya kewenangan khusus yang "hilang" menurut Undang Undang 29 Tahun 2007. Sehingga pekerjaan rumah dalam mengelola Jakarta tetap membutuhkan eksekusi, baik finansial dan sumber daya lainnya, yang hanya dimiliki oleh seorang Gubernur.

Penutup

Terlepas dari wacana pemindahan Ibukota Negara yang menghilangkan status kekhususan dengan segala konsekuensinya, Jakarta tetap menjadi kota sibuk dengan hiruk pikuk didalamnya. Penjabat pelaksana dengan kewenangan yang terbatas akan sulit untuk mengelola pemerintahan DKI Jakarta ditambah dengan legitimasi yang terbatas. Solusinya adalah dengan tetap melakukan Pilkada pada tahun 2022. Hal ini dapat dilakukan dengan menyisipkan klausul diperbolehkannya Jakarta sebagai daerah khusus untuk melaksanakan pilkada pada revisi Undang Undang Ibukota Jakarta (Pasal 2 Undang Undang No. 29 Tahun 2007). Jika diasumsikan semua daerah memiliki kekhawatiran yang sama terhadap terbatasnya kewenangan Plt, maka dapat ditempuh jalur revisi Undang Undang Pilkada. Namun, hal ini mungkin lebih sulit untuk terealisasi mengingat butuh waktu yang lama untuk berdiskusi dan berdebat dengan kalangan DPR dengan segala kepentingannya. Lebih radikal lagi, mungkin menguntungkan kepala daerah lainnya, adalah dengan memperpanjang masa bakti kepala daerah 2 (dua) tahun lagi dengan alasan efisiensi anggaran pilkada yang tentu saja akan berhadapan dengan beberapa peraturan perundang-undangan terkait. Jakarta sampai saat ini sebagai daerah khusus Ibukota Negara membutuhkan kewenangan penuh untuk menjalankan roda pemerintahannya. Hal itu hanya akan terwujud jika dipimpin oleh pejabat yang sebenarnya dan *legitimated*.

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta secara khusus Biro Pemerintahan DKI Jakarta yang telah mendukung penelitian ini. Selain itu, ucapan terima kasih kami haturkan kepada Kementerian Dalam Negeri, dan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, serta Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

Pendanaan

Penulis tidak menerima bantuan pembiayaan untuk penelitian, kepenulisan (*authorship*), dan publikasi dari pihak manapun.

Daftar Pustaka

- Baldini, G. (2002). The Direct Election of Mayors: an Assessment of The Institutional Reform Following The Italian Municipal Elections of 2001. *Journal of Modern Italian Studies*, 7(3), 364–379.
- Bawaslu.go.id. (2019). Upaya Cepat Bawaslu Dalam Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu. Retrieved from <https://bawaslu.go.id/id/berita/upaya-cepat-bawaslu-dalam-penyelesaian-sengketa-proses-pemilu>
- Cross, W. (1996). Direct election of provincial party leaders in Canada, 1985-1995: the end of the leadership convention? *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 295–315.
- Ferza, R., & Aulia, N. F. (2020). 2018 Simultaneous Regional Head Elections: Political Dowry and Policy Implication. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs*

- Governance*, 12(1), 11–20.
- Gaebler, S., & Roesel, F. (2019). Do direct elections matter? Quasi-experimental evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 26(6), 1416–1445.
- Hanan, D. (2016). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*, 13, 1451–1475.
- Iskandar, H. (2013). Kewenangan Penjabat Bupati dalam Melaksanakan Mutasi Pegawai. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*.
- Jaweng, R. N. E. (2012). Analisis Kewenangan Khusus Jakarta sebagai Ibukota Negara dalam Konteks Desentralisasi di Indonesia. Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia.
- Marwi, A. (2016). Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram). *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 4(3), 538. <https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.340>
- Meinke, S. R. (2008). Institutional Change and the Electoral Revisiting the Effects of Direct Election. *Political Research Quarterly*, 61(3), 445–457.
- Micozzi, J. P. (2013). Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate. *The Journal of Politics*, 75(1), 137–149.
- Prasetyoningsih, N. (2014). Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 21(2), 241–263. Retrieved from <http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/download/1190/1251>
- Saksono, H. (2014). ASN Milenial: Transformasi Birokrasi Menuju Humanokrasi (Studi Kasus Pemda Kabupaten Wajo). *Prosidingfrima.Stembi.Ac.Id*, 1(1), 362–367.
- Samuels, D. (2000). Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil. *Comparative Politics*, 1–20.
- Santoso, C. W. B. (2016). Participation and Neutrality of State Civil Apparatus in Direct Regional Election: Surabaya City Case. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 8(1), 69–81.
- Solihah, R. (2018). Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik. *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 73–88.
- Subhan, H. (2006). Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol. *Jurnal Konstitusi*, 3(4), 3057.
- Surbakti, R. (2014). *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*.
- Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. (2011). *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. Retrieved from https://www.google.co.id/search?rlz=1C1CHBF_enID793ID793&ei=QsZMW5GjF4fOrQGNhJ6ADg&q=Merancang+sistem+politik+demokratis%3A+menuju+pemerintahan+presidensial+yang+efektif&oq=Merancang+sistem+politik+demokratis%3A+menuju+pemerintahan+presidensial+yang+efektif
- Wijayanti, S. N., & Purwaningsih, T. (2015). Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif

Hukum dan Politik. Yogyakarta. *Repos. Umy. Ac. Id/Bitstream/Handle/123456789/2227/Laporan Akhir Desain Pemilihan Umum Nas. Serentak Dalam Perspekt. Huk. Dan Polit. Pdf.*

Tentang Penulis

Alma'arif adalah Dosen pada Program Studi Manajemen Pemerintahan Daerah, Fakultas Manajemen Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Penulis memiliki area riset terkait dengan tema Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah.

Megandaru W. Kawuryan adalah Dosen dan Ketua Program Studi Teknologi Terapan Pemerintahan, Fakultas Manajemen Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Penulis memiliki area riset terkait dengan tema Komunikasi Pemerintahan dan Gerakan Sosial Media.