KontraS

Komisi Untuk Orang Hilang
dan Korban Tindak Kekerasan



# LEMBAR FAKTA PENUNJUKKAN PENJABAT KEPALA DAERAH

DISUSUN OLEH

**KOMISI UNTUK ORANG HILANG DAN KORBAN TINDAK KEKERASAN**



# PENGANTAR

Pada tanggal 5 September 2023, Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian melantik sembilan Penjabat (PJ) Gubernur, yaitu Bey Machmudin sebagai PJ Gubernur Jawa Barat, Nana Sudjana sebagai PJ Gubernur Jawa Tengah, Hassanudin sebagai PJ Gubernur Sumatera Utara, Sang Made Mahendra Jaya sebagai PJ Gubernur Bali, Ridwan Rumasukun sebagai PJ Gubernur Papua, Ayodhia Kalake sebagai PJ Gubernur Nusa Tenggara Timur, Harrison Azroi sebagai PJ Gubernur Kalimantan Barat, Andap Budhi sebagai PJ Gubernur Sulawesi Tenggara, dan Bahtiar Baharuddin sebagai PJ Gubernur Sulawesi Selatan.

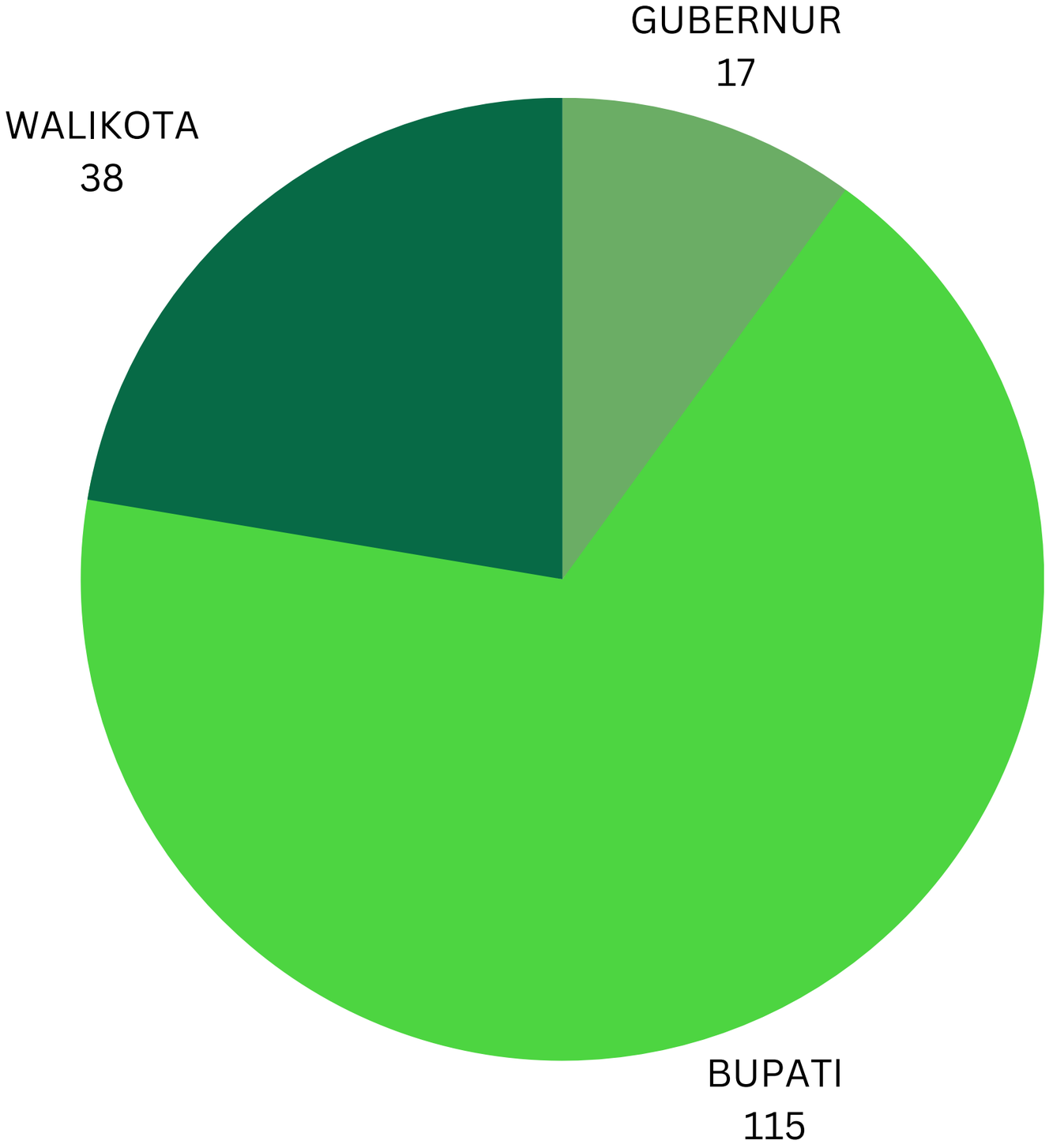
Namun, penunjukkan PJ Gubernur tersebut menuai berbagai kontroversi. Mulai dari mekanisme yang tidak akuntabel dan transparan dalam menentukan PJ Gubernur, tidak adanya pelibatan publik secara aktif dalam proses pemilihan tersebut, hingga melangkahi putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 yang mengamanatkan agar pengisian posisi PJ kepala daerah harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan publik luas. Selain itu, terdapat empat dari sembilan PJ Gubernur tersebut yang merupakan purnawirawan TNI/Polri. Penunjukkan purnawirawan tersebut merupakan langkah yang tidak tepat karena tidak berdasarkan pada prinsip merit sistem yang menghendaki penempatan posisi pada jabatan publik yang harus diisi berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerjanya.

Kontroversi penunjukkan PJ kepala daerah tidak hanya terjadi pada sembilan PJ Gubernur tersebut. Terdapat berbagai peristiwa yang menunjukkan bahwa adanya kekeliruan yang dilakukan oleh Tito Karnavian sebagai Mendagri dalam menunjuk PJ kepala daerah, mulai dari penunjukkan PJ dari unsur TNI aktif, tidak adanya penjaringan aspirasi serta dialog publik yang dilakukan, hingga adanya dugaan konflik kepentingan dalam menunjuk beberapa PJ kepala daerah yang bertujuan untuk memuluskan berbagai kebijakan yang merugikan masyarakat.

# KEPALA DAERAH YANG SUDAH/AKAN HABIS MASA JABATAN TAHUN 2023-2024




Selama tahun 2023-2024, terdapat 170 kepala daerah baik dari tingkat provinsi, kota, dan kabupaten yang akan habis masa jabatannya.




Dalam kurun 2023-2024, terdapat kepala daerah, baik dalam level gubernur, walikota, maupun bupati yang sudah/akan habis masa jabatannya



# ATURAN DALAM PENUNJUKKAN PENJABAT KEPALA DAERAH

Pengangkatan PJ kepala daerah sendiri diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Dalam Pasal 201 ayat (10), diatur bahwa pengisian kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Sedangkan dalam ayat (11) disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan Bupati, dan Walikota.

Selain itu, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 sebagai salah satu peraturan tindak lanjut dari UU Nomor 10 Tahun 2016. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengamanatkan untuk dibentuknya peraturan teknis dalam penunjukkan PJ kepala daerah. Mahkamah Konstitusi juga mengharuskan pemilihan kepala daerah harus memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah, khususnya mengenai prinsip kontestasi *(contestation)* dan partisipasi *(participation)* yang keduanya digunakan untuk mengukur kualitas demokrasi elektoral.

Mahkamah Konstitusi juga memberikan panduan ke pemerintah soal pengisian PJ kepala daerah melalui Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022. Dalam pertimbangannya, hakim konstitusi memberikan beberapa pedoman:

- Penunjukkan PJ kepala daerah merupakan kebijakan pembentuk undang-undang, yakni pemerintah dan DPR
- Penunjukkan PJ kepala daerah dari unsur TNI-Polri, harus mengundurkan diri dari dinas aktif dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses terbuka dan kompetitif
- Dalam proses pengangkatan PJ kepala daerah, pemerintah harus terlebih dahulu membuat pemetaan kondisi riil masing-masing daerah dan kebutuhan pejabat yang berwenang
- PJ kepala daerah sebagai ASN harus bersikap netral

# NYATANYA....

Penunjukkan PJ kepala daerah yang dilakukan oleh Mendagri Tito Karnavian mengabaikan berbagai peraturan tersebut. Hal ini berangkat atas dilantiknya berbagai PJ yang diduga merangkap jabatan, seperti dilantiknya Brigjen Andi Chandra sebagai PJ Bupati Seram Bagian Barat yang masih menjabat sebagai prajurit TNI Aktif, Penunjukkan Ridwan Djamaluddin yang dilantik sebagai PJ Gubernur Kepulauan Bangka Belitung namun masih menjabat sebagai Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan lain-lain.

Selain itu, tidak dilibatkannya partisipasi publik dalam pertimbangan penunjukkan PJ kepala daerah. Hal ini berangkat atas ditunjuknya tiga PJ kepala daerah di Papua imbas diberlakukannya Daerah Otonomi Baru (DOB) yang tidak diiringi oleh mekanisme pemilihan yang layak dan demokratis, karena tidak didahului dengan penjaringan aspirasi, dialog publik, maupun uji tuntas mengenai kebutuhan dari Orang Asli Papua (OAP)



# DAFTAR PENUNJUKKAN PJ KEPALA DAERAH YANG RANGKAP JABATAN SERTA PERWIRA AKTIF

**12 MEI 2022**



**Nama: Ridwan Djamaluddin**
**PJ: Gubernur Kepulauan Bangka Belitung**
**Jabatan rangkap: Dirjen Minerba Kementerian ESDM**

**12 MEI 2022**

**Nama: Paulus Waterpauw**
**PJ: Gubernur Papua Barat**
**Jabatan rangkap: Perwira Bintang Tiga Polri**



**24 MEI 2022**



**Nama: Andi Chandra Asaduddin**
**PJ: Bupati Seram Bagian Barat**
**Jabatan rangkap: Brigadir Jenderal TNI**

**31 Maret 2023**

**Nama: Suganda Pandapotan**
**PJ: Gubernur Kepulauan Bangka Belitung**
**Jabatan rangkap: Sekretaris Jenderal Ombudsman**



# PENOLAKAN MASYARAKAT TERHADAP PENUNJUKKAN PJ KEPALA DAERAH




## Penolakan Penunjukkan PJ Gubernur Jawa Barat

Pada tanggal 4 September 2023, Massa aksi yang tergabung dalam FKMJB menolak pelantikan Bey Machmudin sebagai PJ Gubernur Jawa Barat. Menurut mereka, pemilihan PJ Gubernur Jawa Barat yang dipilih oleh Presiden Joko Widodo tidak mewakili aspirasi rakyat Jawa Barat bahkan wakil rakyat di DPRD Provinsi Jawa Barat yang mewakili suara mereka. Mereka menganggap penujukkan Bey Machmudin seolah untuk menjaga kepentingan istana di Provinsi Jawa Barat

## Penolakan Penunjukkan PJ Gubernur Aceh

Pada tanggal 7 Juli 2023, sejumlah mahasiswa dari Kampus UIN Ar-Rainry Banda Aceh melakukan aksi menolak AChmad Marzuki sebagai PJ Gubernur Aceh, yang dilakukan di gedung DPR Aceh. Menurut mereka, penolakan pengangkatan Achmad Marzuki tersebut mengangkangi UU Pemerintahan Aceh dan MoU Helsinki. Selain itu, mereka juga mengaggap bahwa intervensi pusat sudah terlalu jauh sehingga mengkhianati butir MoU Helshinki tentang keistimewaan dan kekhususan Aceh.






## Penolakan Penunjukkan PJ Gubernur 3 Provinsi di Papua

Pada tanggal 11 November 2022, Mahasiswa Papua yang tergabung dalam Front Mahasiswa Papua Se-Jabodetabek menolak pelantikan PJ Gubernur tiga provinsi pemekaran baru di Papua oleh Mendagri Tito Karnavian. Menurut mereka, pemilihan tersebut bukan merupakan aspirasi rakyat Papua, melainkan cara politik pendudukan Indonesia di Wilayah Papua Barat. Selain itu, Ketua Majelis Rakyat Papua, Timotius Murib, mengatakan penunjukkan PJ tersebut terkesan terburu-buru dan merupakan keinginan dari Jakarta, sehingga mereka tidak bisa berbuat apa-apa.

## Penolakan Penunjukkan PJ Walikota Bekasi

Masyarakat yang tergabung dalam Aliansi Pemuda Islam Bekasi menolak penunjukkan Makmur Marbun selaku PJ Walikota Bekasi yang ditunjuk oleh Menteri Tito Karnavian. Mereka menganggap penunjukkan tersebut disinyalir merupakan titipan dari elit PDIP. Selain itu, Marbun juga tidak pernah berkiprah di Bekasi. Selain itu, Pengamat Kebijakan Publik Kota Bekasi, Mulyadi, menilai penunjukkan tersebut sarat dengan kepentingan politik.



# MALADMINISTRASI DAN TINDAKAN KOREKTIF OMBUDSMAN ATAS PENGANGKATAN PJ KEPALA DAERAH OLEH MENDAGRI

## MALADMINISTRASI DALAM PENGANGKATAN PJ KEPALA DAERAH

- Maladministrasi atas penundaan berlarut dalam memberikan tanggapan atas permohonan informasi dan keberatan
- Maladministrasi dalam proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah, terkhusus dari unsur TNI aktif
- Maladministrasi dalam pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai momentum untuk penataan regulasi turunan




## TINDAKAN KOREKTIF UNTUK MENDAGRI TERKAIT PENGANGKATAN PJ KEPALA DAERAH

- menindaklanjuti surat pengaduan dan substansi keberatan dari pihak Pelapor (KontraS, ICW, dan Perludem)
- Memperbaiki proses pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dari unsur prajurit TNI aktif
- Menyiapkan naskah usulan pembentukan Peraturan Pemerintah terkait proses pengangkatan, lingkup kewenangan, evaluasi kinerja hingga pemberhentian Penjabat Kepala Daerah



# POLA PENUNJUKKAN PJ KEPALA DAERAH OLEH KEMENDAGRI

Dari berbagai fakta penunjukkan PJ kepala daerah yang dilakukan oleh Tito Karnavian selaku Menteri Dalam Negeri, ditemukan bahwa Kemendagri telah mengangkangi berbagai peraturan penunjukkan PJ kepala daerah. Hal itu berdasarkan atas pemilihan PJ kepala daerah yang tidak melibatkan publik secara bermakna dan bermanfaat (*meaningful and worthwile*). Padahal, MK dalam putusan Nomor 67/PUU-XIX/202 menyatakan bahwa harus melibatkan publik sebagai penyerapan aspirasi daerah. Eskalasi penolakan masyarakat di berbagai daerah terhadap penunjukkan PJ kepala daerah memperlihatkan bahwa Tito Karnavian abai terhadap partisipasi masyarakat dalam memberikan aspirasi terkait pemilihan pemimpin daerahnya.

Selain itu, adanya rangkap jabatan yang dipegang oleh beberapa PJ Kepala Daerah yang ditunjuk oleh Tito Karnavian menunjukkan adanya pemilihan yang tidak transparan dan akuntabel. Hal ini diperparah dengan penempatan anggota TNI/Polri aktif sebagai PJ kepala daerah yang mereduksi semangat reformasi yang menghendaki adanya penghapusan dwifungsi ABRI. Kepala daerah pada hakikatnya merupakan jabatan sipil, sehingga pengisian jabatan tersebut oleh TNI-Polri merupakan pelecehan terhadap agenda supremasi sipil.

Kemendagri juga baru membuat peraturan teknis pada tahun 2023. Artinya, penunjukkan PJ kepala daerah pada tahun 2022 dan awal 2023 dengan jumlah lebih dari 100 lebih kepala daerah merupakan penunjukkan tanpa alas hukum yang jelas sehingga dimungkinkan batal demi hukum Ombudsman juga telah memberikan evaluasi kepada Mendagri untuk memberikan peraturan pelaksana sebagai regulasi turunan.



# DUGAAN KONFLIK KEPENTINGAN YANG MEWARNAI PENUNJUKKAN PJ KEPALA DAERAH

Berdasarkan beberapa penunjukkan PJ kepala daerah yang dilakukan oleh Mendagri Tito Karnavian diduga terdapat unsur konflik kepentingan (*conflict of interest*). Hal ini tercermin dari penunjukkan Ridwan Djamaluddin sebagai PJ Gubernur Kepulauan Bangka Belitung yang juga merangkap sebagai Dirjen Minerba Kementerian ESDM yang diduga kuat memiliki tujuan untuk mengurus timah yang melimpah di Bangka Belitung serta penunjukkan Paulus Waterpauw sebagai PJ Gubernur Papua Barat yang diduga untuk memperkuat Otonomi Khusus dan Daerah Otonomi Baru (DOB) di wilayah Papua Barat Hal serupa juga ditemukan atas penunjukkan Ayodhia G. L. Kalake yang merupakan Sekretaris Kemenko Marves yang ditunjuk sebagai PJ Gubernur Nusa Tenggara Timur yang diduga terkait dengan tugas khusus pembukaaan keran investasi di Nusa Tenggara Timur, khususnya wisata super premium seperti halnya Labuan Bajo.

Selain itu, penunjukkan PJ kepala daerah juga tidak didasarkan pada kebutuhan rakyat di daerah. Hal tersebut didasarkan atas berbagai penolakan masyarakat di sejumlah daerah atas pengangatan PJ kepala daerah yang dilantik oleh Tito. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa komposisi yang dipilih diduga merupakan representasi kepentingan pemerintah pusat. Faktor-faktor esensial seperti visi dan misi Gubernur, Walikota, serta Bupati sebelumnya, keahlian, dan kehendak publik nampak tak diperhitungkan. Pemilihan PJ kepala daerah ini tentu saja riskan disalahgunakan, mengingat masa jabatannya tidak sebentar.

Berbagai fenomena tersebut menunjukkan bahwa terdapat dugaan adanya pola sistemik yang ditujukan untuk menjalankan kepentingan tertentu di daerah melalui penunjukkan PJ kepala daerah dengan preseden yang pernah terjadi, ketiadaan vetting mechanism yang terukur dan transparan, dan cara-cara yang tidak profesional sebagaimana yang termaktub dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.