

KASAK KUSUK KURSI PENJABAT

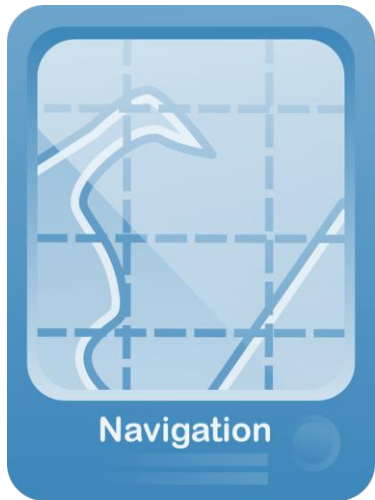
Penilaian Baseline Kinerja Penjabat (PJ) Gubernur terhadap Kebijakan bagi Kelompok Rentan di 25 Provinsi



- Pengawasan terhadap kinerja para Penjabat Kepala Daerah vital **bukan hanya karena masa jabatan yang cukup panjang** (rata-rata 2,5 tahun atau 1/3 masa jabatan gubernur yang definitif), namun juga karena **luasnya diskresi yang dimiliki** untuk mengatur hampir 89 persen total penduduk Indonesia.
- Tata kelola pengisian Penjabat saat ini bermasalah sejak awal akibat daerah **dijalankan dalam koridor yang tidak demokratis**. Pada tahap pengajuan, pemilihan hingga penetapan bahkan hingga evaluasi para penjabat dirancang dengan tak transparan, serta minim akuntabilitas karena tidak melibatkan lembaga legislatif dan begitu pula dengan masyarakat sehingga memunculkan **keraguan terhadap legitimasi politik**. Pemerintah berpotensi melangkahi konstitusi, terutama **Putusan MK No. 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022**, yang mengamanatkan Pemerintah untuk wajib memperhatikan aspirasi masyarakat di daerah, khususnya mengenai prinsip kontestasi dan partisipasi, serta melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.
- Mekanisme ini juga **abai terhadap prinsip meritokrasi** yang menghendaki penempatan posisi pada jabatan publik yang harus diisi berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerjanya. Ditambah dengan kontroversi pengangkatan 4 PJ Gubernur yang merupakan purnawirawan dan anggota aktif TNI/Polri. Disaat bersamaan, sejumlah PJ yang dipilih masih rangkap jabatan struktural sebagai ASN yang berpotensi melanggar asas profesionalisme. Selain itu, ORI dan KASN telah mendapatkan laporan PJ tidak netral, seperti mobilisasi daerah, penonaktifan pejabat SKPD, promosi-mutasi-demosi pejabat yang minim akuntabilitas.

TENTANG GOVERNOR PERFORMANCE SCORECARD (GPS)

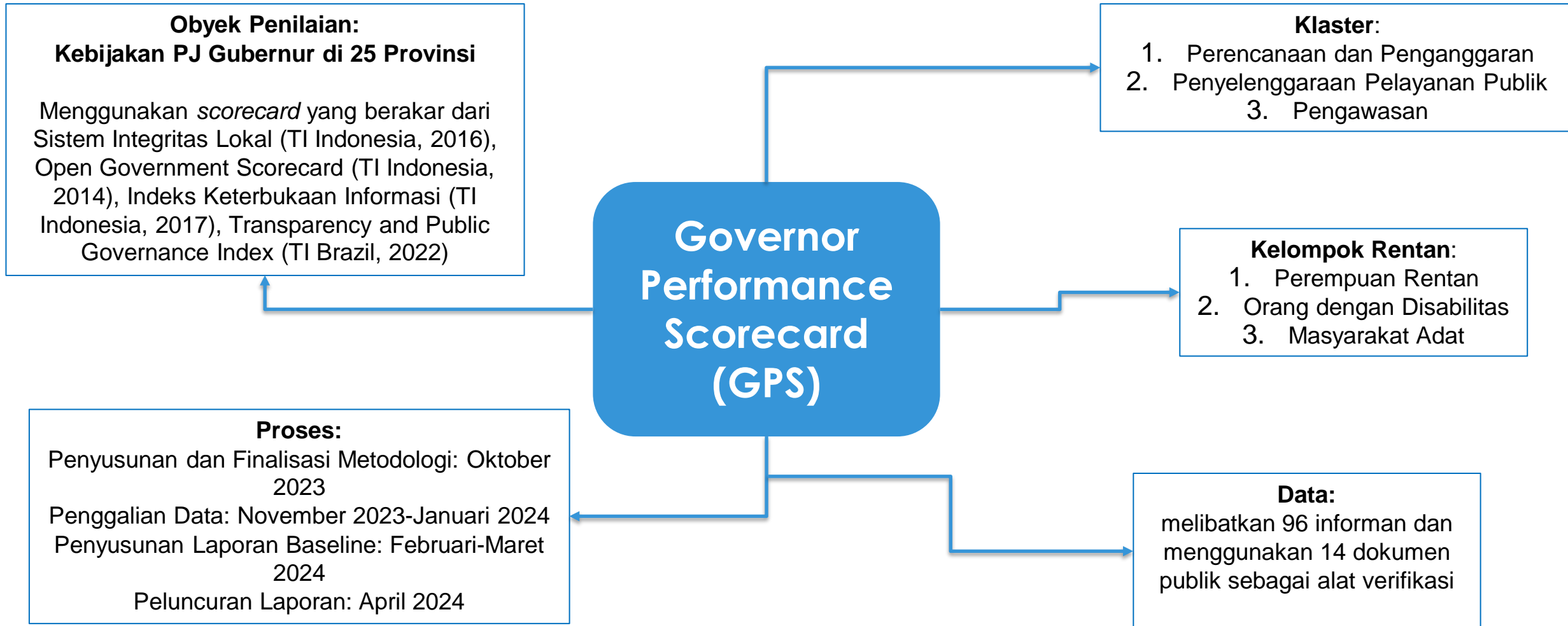
3



- **Governor Performance Scorecard (GPS)** merupakan alat ukur komprehensif yang dikembangkan oleh Koalisi ASPIRASI yang berupaya menggali pengalaman **kelompok rentan** dalam **perencanaan dan penganggaran, penyelenggaraan pelayanan publik** dan **pengawasan** kebijakan pemerintah daerah.
- GPS menekankan pada perspektif pengalaman individual langsung, dan bukan berangkat dari data administratif pemerintah daerah, sehingga dapat diperoleh:
 1. informasi tentang **keberpihakan kebijakan** pemerintah daerah bagi kelompok rentan, membantu **pemetaan kesenjangan kebijakan**,
 2. memberikan pemahaman yang komprehensif tentang **kompleksitas realitas yang dihadapi oleh kelompok rentan**; serta
 3. menginformasikan **rekomendasi program dan kebijakan** bagi kelompok rentan agar efektif dan tepat sasaran.
- Secara jangka panjang, hasil penilaian ini diharapkan dapat menjadi **acuan perbaikan kebijakan terkait akses terhadap keadilan** yang berbasis bukti, tepat sasaran, serta sesuai kebutuhan kelompok rentan. Penilaian ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan dukungan terhadap **upaya memperbaiki tata kelola pemerintahan di tingkat lokal dan nasional**, serta meningkatkan agenda kolektif tuntutan masyarakat (*public demands*) terhadap akuntabilitas.

TENTANG GOVERNOR PERFORMANCE SCORECARD (GPS)

4



KLASTER	MASALAH KEBIJAKAN	ALAT VERIFIKASI	DIMENSI	PENILAIAN
1. Perencanaan dan Penganggaran	1.1 Disharmoni aturan pusat dan daerah 1.2 Perencanaan buruk 1.3 Penganggaran minim kualitas	<ul style="list-style-type: none"> Dokumen perencanaan Dokumen penganggaran Regulasi daerah terkait lainnya Pernyataan PJ Gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi Akuntabilitas Partisipasi Inklusivitas Manfaat 	<ul style="list-style-type: none"> Sangat memadai (3) Memadai (2) Kurang memadai (1) Tidak memadai (0)
2. Penyelenggaraan Pelayanan Publik	2.1 Penyusunan kebijakan tidak memadai 2.2 Pelaksanaan minim kualitas	<ul style="list-style-type: none"> Dokumen regulasi daerah (Perda, Pergub) Dokumen perencanaan dan penganggaran (RPJMD dan APBD) Dokumen aturan terkait lainnya (SE, SK) Pernyataan PJ Gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi Akuntabilitas Partisipasi Inklusivitas Manfaat 	<ul style="list-style-type: none"> Sangat memadai (3) Memadai (2) Kurang memadai (1) Tidak memadai (0)
3. Pengawasan	3.1 Pengawasan internal tidak efektif 3.2 Pengawasan eksternal juga minim efektivitas dan kredibilitas	<ul style="list-style-type: none"> Dokumen regulasi daerah (Perda, Pergub) Dokumen perencanaan dan penganggaran (RPJMD dan APBD) Dokumen aturan terkait lainnya (SE, SK) Pernyataan PJ Gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi Akuntabilitas Partisipasi Inklusivitas Manfaat 	<ul style="list-style-type: none"> Sangat memadai (3) Memadai (2) Kurang memadai (1) Tidak memadai (0)

SEBARAN INFORMAN

Pulau Sumatera:

1. Nanggroe Aceh Darussalam
2. Sumatera Utara
3. Sumatera Barat
4. Sumatera Selatan
5. Lampung
6. Kepulauan Bangka Belitung

Pulau Jawa:

7. Banten
8. DKI Jakarta
9. Jawa Tengah
10. Jawa Timur
11. Jawa Barat
12. Bali
13. Nusa Tenggara Barat
14. Nusa Tenggara Timur

Pulau Kalimantan:

15. Kalimantan Barat
16. Kalimantan Timur
17. Kalimantan Tengah
18. Kalimantan Selatan
19. Kalimantan Utara

Pulau Sulawesi:

20. Sulawesi Selatan
21. Sulawesi Tenggara
22. Sulawesi Utara
23. Sulawesi Tengah
24. Sulawesi Barat
25. Gorontalo

METODE PENILAIAN

Metode penilaian dilakukan melalui gradasi dari *sangat (3) memadai* hingga *tidak memadai (0)*



Tahapan penilaian yang akan dilakukan meliputi analisis dokumen, kajian literatur, wawancara mendalam, dan forum validasi temuan antara peneliti, ahli, dan responden.



Proses penilaian akan dibagi menjadi dua tahapan, yakni *baseline assessment* dan *endline assessment*



PENDEKATAN DAN INFORMAN PENILAIAN

- Riset ini merupakan **penelitian kualitatif-preskriptif yang menggunakan data primer dan sekunder** yang bertujuan mendapatkan saran kebijakan untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh kelompok rentan.
- Data primer dikumpulkan melalui wawancara dan diskusi kelompok dengan melibatkan perwakilan dari **pemerintah daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, lembaga pengawas, dan kelompok masyarakat sipil.**
- Wawancara dan diskusi kelompok diselenggarakan pada November dan Desember 2023 **secara primer** di empat provinsi yaitu Nanggroe Aceh Darussalam, Jawa Barat, Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan.
- Sementara di 21 provinsi lain memanfaatkan **data sekunder** yang ditelusuri melalui studi dokumen dan observasi terhadap bahan peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, laporan lembaga, dan artikel media.

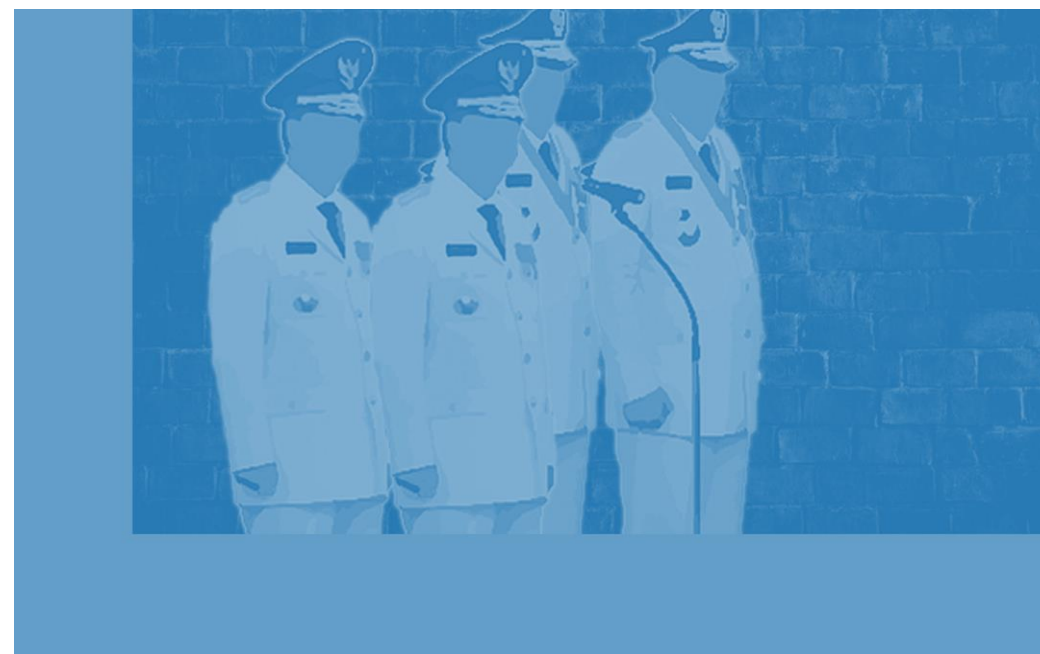


Internal (Birokrasi Daerah)	Eksternal
Sekretariat Daerah	DPRD
Badan Perencanaan	Badan Pemeriksa Keuangan Daerah
APIP/Inspektorat	Pelaku Usaha
Dinas Sektoral Terpilih	Media Massa Daerah
UKPBJ	Organisasi Masyarakat Sipil
PTSP	Kelompok Rentan



- Pemilihan wawancara dan FGD sebagai metode pengumpulan data didasarkan pada pertimbangan efisiensi proses dengan tetap mendorong inklusivitas informan akan terjaga. Namun demikian, dengan mengingat bahwa data-data primer hanya dilakukan dalam cakupan provinsi yang sedikit, amat sangat mungkin **penelitian ini tidak mengakomodasi semua kepentingan kelompok rentan yang ada.**
- Penelitian ini hanya **bersifat *baseline*** atau penelitian awal sehingga tidak dapat digeneralisasi pada tingkat populasi nasional. Hal ini dikarenakan jumlah dan kategori responden yang dipilih hanya terbatas tersebar secara tidak merata di empat provinsi dan hanya terdiri dari tiga kategori kelompok rentan yaitu perempuan rentan, masyarakat adat, dan orang dengan disabilitas. **Keterbatasan ini bukan mengindikasikan bahwa kelompok rentan yang lain tidak sama pentingnya.** Sehingga, hasil penelitian ini hanya dapat menggambarkan kondisi kelompok rentan dalam siklus kebijakan publik secara umum saja dan belum mampu memberi gambaran bagi kelompok rentan lainnya di Indonesia.
- Periode masa jabatan PJ Gubernur yang berbeda-beda juga memberikan keterbatasan penilaian, **terutama bagi PJ Gubernur yang belum dipilih hingga akhir Desember 2023, terutama di provinsi Jawa Timur, Bangka Belitung, Lampung, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Utara.** Tim peneliti tetap berupaya menjangkau dan menilai ketiga wilayah tersebut meskipun tetap perlu digarisbawahi konteks yang berbeda.

TEMUAN



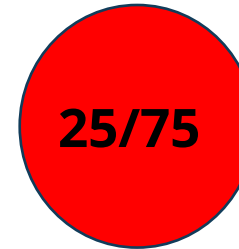
PJ GUBERNUR: ERA BARU RESENTRALISASI

- Politik hukum Pilkada serentak nasional yang memaksa diharuskannya pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah di Indonesia, menjadi pintu masuk **resentralisasi kekuasaan**. Situasi ini ditandai dari upaya melanjutkan *proactive measures* dari Pemerintah Pusat dalam **mengontrol dan membatasi kebijakan daerah, serta mengendalikan pelaksanaan otonomi daerah**.
- Pelaksanaan mandat PJ Gubernur **dijalankan dalam jalur yang tidak cukup demokratis**, dimana banyak keputusan dan/atau kebijakan lahir dari dialog dan kontrol yang minim dan gagalnya PJ Gubernur menyeimbangkan kepentingan pusat dan daerah, baik **mandat dekonsentrasi maupun desentralisasi** (UU 23/2014, Perpres 33/2018 & Permendagri 90/2019).
- **Orientasi kerja PJ Gubernur cenderung business-as-usual**. Tampak sejak awal kehadiran PJ tidak dirancang untuk menyelesaikan masalah kebijakan yang ada, seperti disharmoni aturan pusat dan daerah, pelayanan publik minim kualitas dan pengawasan yang minim efektivitas dan kredibilitas.
- Kebijakan terkait perencanaan dan penganggaran, pelayanan publik dan pengawasan **cenderung eksklusif dan tidak berpihak kepada masyarakat, khususnya untuk kelompok rentan**. Situasi ini ditandai dari adanya stagnasi kebijakan terkait kelompok-kelompok rentan serta minim akuntabilitas karena tidak melibatkan lembaga legislatif dan begitu pula dengan masyarakat.



PJ GUBERNUR: ERA BARU RESENTRALISASI

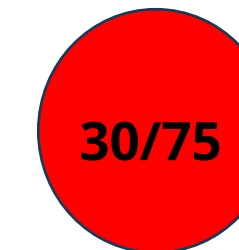
- Dalam kaca mata kebijakan, **mayoritas PJ Gubernur memilih tidak memihak kelompok rentan, namun memilih menjalankan perintah Pemerintah Pusat.**
- Temuan ini sejalan dengan penilaian kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik (Ombudsman RI), penilaian mandiri pelaksanaan reformasi birokrasi (KemenPAN RB), dan penilaian keterbukaan badan publik (Komisi Informasi Pusat).
- Rerata nasional pada klaster **“Perencanaan dan Penganggaran”** berada pada kategori **tidak memadai**
- Rerata nasional pada klaster **“Penyelenggaraan Pelayanan Publik”** berada pada kategori **kurang memadai**
- Rerata nasional pada klaster **“Pengawasan”** berada pada kategori **tidak memadai**



Perencanaan dan Penganggaran



Penyelenggaraan Pelayanan Publik

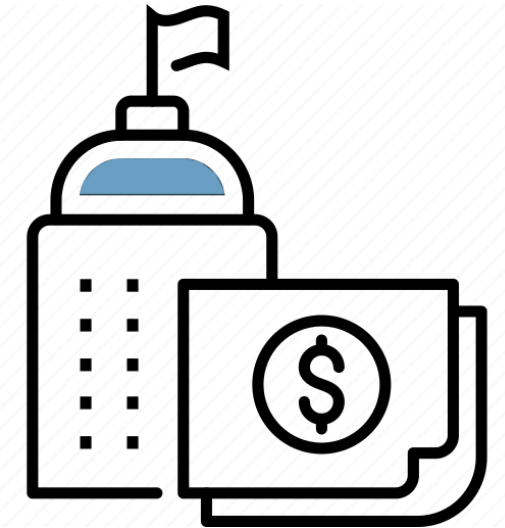


Pengawasan

Note: Kategori “memadai” pada klaster pelayanan publik berwujud bantuan sosial

I. PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

1. Mayoritas provinsi yang dinilai memperoleh kategori **“tidak memadai”** (14/25 provinsi)
2. Pada semua dimensi (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, inklusivitas, dan manfaat), ditemukan **mayoritas dokumen perencanaan dan penganggaran (RPJMD, RKPD, APBD, Data Usulan Musrenbang, APBD), regulasi daerah terkait lainnya ditemukan cenderung tertutup bagi kelompok rentan; bahkan pernyataan PJ Gubernur absen sama sekali.** Mayoritas kebijakan juga masih kerap diskriminatif terhadap kelompok rentan, dan hampir seluruhnya tidak membuka ruang dialog yang cukup bagi masyarakat untuk mengontrol, mempertanyakan dan meminta pertanggungjawaban pemerintah.
3. Sebagai wakil pemerintah pusat, **peran PJ Gubernur dalam optimalisasi anggaran tidak efektif dilakukan.** Baseline dokumen rancangan anggaran pada periode sebelum PJ Gubernur menjabat pun tidak digunakan kembali dalam perancangan, pembahasan hingga penetapan anggaran daerah pada saat PJ Gubernur menjabat. Bahkan kerap kali ditemukan, RPJMD sering tidak sinkron dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), apalagi dengan RPJMN.





4. Paradigma perencanaan dan penganggaran masih menempatkan kelompok rentan sebagai obyek pembangunan. Politik perencanaan dan anggaran serta orientasinya juga kerap **memprioritaskan kepentingan pembangunan pemerintah pusat**, sehingga seringkali minim perspektif penganggaran dan peta jalan kebijakan berbasis daerah yang komprehensif.
5. Di beberapa provinsi, terjadi potensi **government shutdown** akibat adanya stagnasi kebijakan yang tidak dikoordinasikan dan dikonsultasikan kepada lembaga legislatif daerah.
6. Pj Gubernur dengan **latar belakang militer/polisi cenderung tidak akomodatif** terhadap kebutuhan kelompok rentan, ditemukan hanya bantuan sosial (bansos) yang tetap konsisten dianggarkan—bahkan meningkat di mayoritas provinsi.

2. PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK

- Mayoritas provinsi yang dinilai memperoleh **kategori “memadai”** (17/25 provinsi)
- Pada semua dimensi (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, inklusivitas, dan manfaat), ditemukan pelayanan administratif dan barang cenderung telah dianggap terpenuhi, **namun tidak dengan pelayanan jasa dan regulasi.**
- Mayoritas layanan masih berkualitas sedang dan belum sepenuhnya mencapai ekspektasi masyarakat (layanan masih berbelit dan cenderung lambat, meskipun sudah tidak dipungut biaya). Mayoritas bentuk penyelenggaraan pelayanan publik berkaitan dengan **pelayanan bantuan sosial (bansos).**
- Ada kecenderungan pelayanan publik didominasi layanan yang dimandatkan dari Pemerintah Pusat, terutama yang berkaitan dengan **pembangunan Proyek Strategis Nasional (PSN)**. Objek pembangunan ini pun cenderung tertutup, dan berdampak besar bagi kelompok rentan terutama kelompok masyarakat adat.
- Akses publik terhadap **dokumen penyelenggaraan pelayanan publik** tersebut (misal data Musrenbang, data penerima bantuan sosial dengan DTKS) **cenderung tertutup.**



3. PENGAWASAN



- Mayoritas provinsi yang dinilai memperoleh **kategori “tidak memadai” (10 provinsi)** dan **“kurang memadai” (4 provinsi)**
- **Pada semua dimensi (transparansi, akuntabilitas, partisipasi, inklusivitas, dan manfaat)**, ditemukan mayoritas data proses dan hasil pengawasan cenderung tertutup, keberadaan APIP/Inspektorat cenderung inferior, mayoritas pembinaan dan pengawasan tidak melibatkan masyarakat meski ada mekanisme yang mengharuskan pelibatan masyarakat, mayoritas pengawasan jarang melibatkan kelompok rentan, dan umumnya hanya salah satu saja, serta ditemukan sebagian kecil (<50%) rekomendasi pengawasan dijalankan .
- Pengawasan **internal tidak optimal berjalan**, sebatas sidang atau melalui pembentukan pansus namun tetap tidak efektif, serta dokumen LHP pun tidak cukup aksesibel. Pengawasan **eksternal bertumpu pada BPK/BPKP**, sementara komunikasi cenderung tertutup dengan lembaga legislatif daerah dan masyarakat sipil.
- **Kewenangan pembinaan dan pengawasan** sebagai penjabaran peran dan tugas selaku wakil pemerintah pusat di daerah dijalankan kurang optimal, serta minim **mengevaluasi** rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah dan retribusi daerah sesuai peraturan perundang-undangan;

- Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
- Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- Dokumen Rencana Strategi (Renstra)
- Dokumen Rencana Kerja (Renja)
- Dokumen Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ)
- Dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP)
- Jadwal dan Tahapan Pelaksanaan Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran
- Undangan Pelaksanaan Musrenbang
- Rekapitulasi usulan Musrenbang
- Rancangan Berita Acara kesepakatan hasil musrenbang dokumen
- Daftar usulan yang belum disepakati
- Daftar kelompok rentan
- Petunjuk teknis pelaksanaan perencanaan dan penganggaran daerah
- Perda/Pergub tentang perlindungan dan pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas

KESIMPULAN

1. **Akar masalah dari carut-marutnya kinerja PJ Gubernur bersumber dari tata kelola pemilihan yang tidak demokratis.** Situasi ini berdampak pada orientasi kerja yang *business-as-usual* dan lebih mengedepankan kepentingan kebijakan Pemerintah Pusat.
2. **Paradigma perencanaan dan penganggaran, penyelenggaraan pelayanan publik, dan pengawasan masih menempatkan kelompok rentan sebagai obyek pembangunan.** Kinerja PJ Gubernur yang "tidak memadai" ini berimplikasi pada semakin sulitnya kelompok rentan mengakses hak-hak dasarnya sebagai warga negara dan berpotensi memperburuk stigmatisasi, diskriminasi dan kekerasan.
3. Dibutuhkan **kerja pengawasan kolektif** antara lembaga legislatif daerah, badan pengawasan internal dan eksternal pemerintah, bersama masyarakat sipil di sisa masa jabatan untuk mencegah semakin tidak tepatnya kebijakan, inefisiensi anggaran dan mendorong terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat, khususnya bagi kelompok rentan.



- Kepada **Presiden** untuk mencabut Peraturan Mendagri Nomor 4/2023, dan segera menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah atau Pj Kepala Daerah yang mengatur proses pengangkatan, lingkup kewenangan, evaluasi kinerja, hingga pemberhentian penjabat kepala daerah. Payung hukum ini harus diatur dalam PP, bukan hanya dalam Permendagri sebab pengangkatan penjabat kepala daerah juga dilakukan oleh Presiden, bukan hanya Mendagri.
- Kepada **Kementerian Dalam Negeri** melakukan sinkronisasi metodologi evaluasi internalnya dengan temuan evaluasi kinerja *Governor Performance Scorecard* (GPS) karena metodenya jauh lebih terbuka, partisipatif dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat khususnya kelompok rentan. Proses monev kinerja Pj juga perlu melibatkan DPRD sehingga lebih komprehensif.
- Kepada **DPR RI** memastikan bahwa Mendagri menyelenggarakan pengusulan nama calon penjabat secara transparan, akuntabilitas, dan proses yang partisipatif sesuai mandat UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP).





- Kepada **Penjabat (PJ) Gubernur** sebagai penyedia layanan untuk mendorong pelibatan masyarakat secara lebih bermakna, terutama bagi kelompok rentan, dalam merancang perencanaan dan anggaran pembangunan, juga ikut merumuskan bersama usulan program pembangunan berbasis masyarakat dan membangun standar layanannya, serta melibatkan dalam melakukan pengawasan, serta **berorientasi pada interseksionalitas kerentanan**.
- Kepada **DPRD** dan lembaga kuasi pengawas lain di berbagai provinsi untuk segera proaktif melaksanakan fungsi pengawasan fungsional dan tidak perlu inferior dengan dominasi dukungan Pemerintah Pusat.
- Kepada **Masyarakat Sipil** agar secara kolektif mendesak Pemerintah untuk segera memperbaiki tata kelola pengangkatan Penjabat Kepala Daerah agar diselenggarakan secara transparan, partisipatif, akuntabel dan profesional sesuai dengan AUPB dan berkolaborasi untuk mengevaluasi kinerja Penjabat secara independen. Masyarakat sipil juga perlu mulai bersiap memantau pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di akhir tahun 2024.

TERIMA KASIH
