

EFEKTIVITAS KINERJA GUBERNUR DITENGAH EFISIENSI ANGGARAN (Wacana Penghapusan Jabatan Gubernur)

Jiddan Gamal Qondas¹, Sutopo²

¹Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan, Indonesia

²Institut Pesantren Sunan Drajat Lamongan, Indonesia,

Email: gubernur.jiddan10@gmail.com¹, sutopodrajat@gmail.com²

Abstract: The governor is an essential position in the Indonesian constitution. Governors also play an important role in political stability in Indonesia. In Law No. 23 of 2014 concerning Regional Government it is stated in Article 1 paragraph 3 that the Governor / Regional Government is the Head of the Region as an element of regional government administration that leads the implementation of government affairs which are the authority of the autonomous region, it is emphasized again in Article 4 paragraph 1 that the Region Apart from having the status of a Region, the Province is also an Administrative Region which is the working area for the governor as the representative of the central government and the working area for the governor in carrying out general government affairs in the Province Region. As a representative of the central government in the region, the governor is considered a position that is less effective, plus the APBN funds spent to finance his performance are said to be quite large as a representative of the central government. So that this becomes a discourse in the community about the effectiveness of the governorship.

Keywords : *Governor; Regional Government; Province.*

Abstrak: Gubernur merupakan jabatan yang esensial di dalam ketata negaraan Indonesia. Gubernur juga memegang peran penting dalam kestabilan politik di Indonesia. Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam pasal 1 ayat 3 bahwa Gubernur / Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, dipertegas lagi di Pasal 4 ayat 1 bahwa Daerah Provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintah umum di wilayah Daerah Provinsi. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah gubernur dianggap jabatan yang kurang efektif ditambah dana APBN yang dikeluarkan untuk membiayai kinerjanya terbilang cukup besar sebagai wakil daripada pemerintah pusat. Sehingga hal tersebut menjadi diskursus ditengah masyarakat tentang keefektifan jabatan gubernur.

Kata Kunci : *Gubernur; Pemerintah Daerah; Provinsi.*

A. Pendahuluan

Jabatan Gubernur yang merupakan kepala daerah berada pada ambang uji coba, sebab wakil ketua DPR RI Muhaimin Iskandar (Cak Imin) menganggap jabatan gubernur yang merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat tidak terlalu efektif lagi, hal ini pun menjadi perbincangan menari dan menimbulkan pro dan kontra di berbagai pihak, contoh saja Pakar Hukum Kepemiluan Universitas Indonesia (UI), Titi Anggraini khawatir beban pemerintah pusat membengkak jika jabatan gubernur dihapus. Sebaliknya, pengawasan terhadap penguasa berpotensi melemah.

Ini disampaikan Titi untuk merespons Wakil Ketua DPR RI Muhaimin Iskandar atau

Cak Imin yang mengusulkan supaya pemilihan calon gubernur dan jabatan gubernur dihapuskan, "Dengan struktur pemerintahan daerah yang mencakup kabupaten/kota, maka penghapusan gubernur akan memperlebar jarak rentang kendali antara pusat dan daerah yang sangat mungkin justru akan menambah beban pemerintah pusat dan mengurangi efektivitas pengawasan itu sendiri,". Titi pun mempertanyakan urgensi penghapusan jabatan gubernur. Dia mengatakan, kalau yang dipersoalkan Cak Imin adalah soal efektivitas kewenangan gubernur, persoalan itu dapat diselesaikan melalui pengaturan ulang undang-undang.

Menurutnya, jika kewenangan gubernur dirasa belum efektif, pembentuk undang-undang bisa menatanya jadi lebih baik melalui revisi UU Pemerintahan Daerah. "Sebab apa yang menjadi keluhan beliau sesungguhnya berada pada ranah undang-undang yang bisa diperbaiki melalui pengaturan dalam undang-undang tanpa harus melompat langsung pada penghapusan jabatan gubernur atau pemilihan langsung gubernur oleh rakyat," ujar Titi. Sedianya, kata Titi, dalam praktik demokrasi elektoral di Indonesia, gubernur merupakan sumber rekrutmen sirkulasi elite politik nasional.¹

Tak bisa dimungkiri, saat ini sebagian besar tokoh yang masuk bursa calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) adalah mereka yang berlatar belakang sebagai kepala daerah provinsi atau gubernur. "Gubernur menjadi posisi untuk mempromosikan kinerja dan kepemimpinan menuju jabatan politik di tingkat nasional," kata Titi. Dengan dalih tersebut, Titi menilai, kurang tepat mengusulkan penghapusan pemilihan gubernur atau jabatan gubernur itu sendiri. Apalagi, tahun depan Indonesia akan menggelar Pilkada serentak untuk memilih gubernur dan bupati/wali kota. "Lebih baik semua pihak, khususnya partai politik berkonsentrasi menyiapkan tahapan Pemilu dan Pilkada 2024 agar terlaksana tepat waktu dan bersih tanpa kecurangan," katanya.

Lagi pula, lanjut Titi, menghapus pemilihan gubernur dan jabatan gubernur tidaklah mudah. Sebabnya, dua hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, Indonesia sebagai negara kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi. Selanjutnya, daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang mana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Kemudian, Ayat (2) pasal yang sama berbunyi, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya, Ayat (3) pasal tersebut mengatur bahwa gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Dengan ketentuan itu, menghapus pemilihan gubernur atau jabatan gubernur berarti harus mengubah konstitusi. "Sedangkan amendemen konstitusi di tengah situasi saat ini hanya akan membuka kotak pandora bagi munculnya isu-isu kontroversial lainnya. Bukan suatu pilihan yang momentumnya tepat," kata Titi. Diberitakan sebelumnya, Cak Imin mengusulkan agar jabatan gubernur ditiadakan dan pilkada gubernur diakhiri. Menurutnya, itu bagian dari efisiensi birokrasi.

"Pilkada momentumnya, mengakhiri pilkada untuk gubernur. Momentumnya mengakhiri pilkada untuk gubernur (maka) presiden keluarkan perppu (peraturan pemerintah pengganti undang-undang), DPR menyiapkan undang-undang," kata Muhaimin. Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) itu bilang, anggaran gubernur besar tetapi fungsi gubernur tak lebih dari sekadar perpanjangan tangan pemerintah pusat. "Di sisi yang lain, gubernur ngumpul bupati sudah enggak didengar karena gubernur ngomong apa saja bahasanya sudah lebih baik dipanggil menteri," kata pria yang juga sempat mengusulkan penundaan Pemilu 2024 itu. Muhaimin

menganggap ketidakefektifan ini membuat posisi gubernur sebaiknya tidak lebih dari administrator saja. Ia pun menilai pendapatnya ini revolusioner. "Kalau sudah administrator, tidak usah dipilih langsung, kalau perlu tidak ada jabatan gubernur, hanya misalnya selevel dirjen atau direktur dari kementerian. Kemendagri, misalnya, (menugaskan) administrator NTB dari pejabat kementerian." Ungkap dia.

Hal serupa juga dipertanyakan oleh Ketua Umum Komisi II DPR RI Ahmad Doli Kurnia, Menurutnya wacana itu harus menimbang dua hal, yakni urgensinya dan fungsionalnya. "Landasan pertama urgensinya untuk menghapus jabatan Gubernur itu apa?," ujarnya mempertanyakan wacana yang pertama kali disampaikan Ketua Umum PKB Muhaimin Iskandar tersebut, Selama ini, kata Ahmad Doli, pemerintahan Indonesia membagi kendali pemerintahan atas Gubernur sudah jelas. Dimana Gubernur merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. "Pemerintah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur itu adalah perpanjangan dari pemerintah pusat, berjalan dengan baik. Jadi artinya memang dibutuhkan ada perpanjangan tangan atas yang mengkoordinasi pembangunan di tingkat kabupaten kota, ditunjuklah salah satunya pemerintah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur," katanya. Sebagai informasi kata Ahmad Doli, dalam setahun ini pemerintah Indonesia sudah membentuk empat provinsi. Hal itu diartikan Ahmad Doli sebagai kesepakatan anggota dewan. Kemudian, ia menyebut pelontar wacana penghapusan jabatan Gubernur yaitu Wakil Ketua DPR RI, Muhaimin Iskandar dan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Bambang Soesatyo mengetahui proses di dewan. Bahkan tahun kemarin, DPR dan Pemerintah telah menyetujui empat pemerintah provinsi. "Sekarang sudah terbentuk 4 provinsi baru, tiba-tiba mau dihapuskan jabatan gubernurnya?" katanya Ahmad Doli menyebut penghapusan jabatan gubernur perlu pengkajian yang sangat dalam. Mulai alasan atau urgensi menghilangkan Jabatan gubernur termasuk apakah dianggap tidak fungsional lagi.

Maka penulis ingin menganalisis tentang seberapa penting peran seorang gubernur dalam kepemimoinannya disebuah provinsi dan juga sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat, juga bagaimana efektivitas kinerja sehingga wacana penghapusan jabatan gubernur dapat dikatakan wacana yang tidak beralasan, dan seberapa besar biaya APBN yang keluar untuk membiayai jabatan gubernur dan berapa besar anggaran yang dikeluarkan dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) untuk memilih seorang gubernur yang dianggap membuat bengkok dana APBN.

B. Metode

Artikel ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan metode analisa *library research*. Penulis akan melakukan penelitian pada media buku, jurnal, majalah, koran baik offline dan online. Dimana data-data yang terkumpul dari sumber penelitian tersebut digunakan sebagai data analisis dan untuk menganalisis persoalan yang dibahas. Penulis juga melakukan pendekatan kajian pustaka dengan menggunakan pendekatan, konsep dan teori yang berhubungan dengan politik dan demokrasi. Pendekatan metode kualitatif deskriptif dipilih sebagai bagian dari metode yang paling efektif dan efisien bagi penulis untuk dilakukan. Metode dalam pendekatan ini juga dirasa cukup fleksibel apabila digunakan dalam penulisan artikel ilmiah yang bertema sosial dan politik.

C. Temuan Data dan Diskusi

1. Tugas, Fungsi, Kewajiban dan Wewenang Gubernur

Gubernur adalah salah satu jabatan politik di Indonesia dan merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi. Gubernur juga merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dengan pedoman azas-azas umum penyelenggaraan negara. Gubernur dan wakil gubernur merupakan satu paket yang dipilih langsung oleh masyarakat di tingkat provinsi. Masa jabatan gubernur dan wakilnya adalah 5 tahun. Gubernur dilantik oleh Presiden dan dapat juga dilantik

oleh Mendagri atas nama Presiden. Karena dipilih oleh rakyat, maka dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Sebagai wakil pemerintahan di daerah, ada tugas tugas gubernur yang harus dijalankan yang diatur dalam peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah tersebut menguatkan kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di tingkat Provinsi. Namun secara umum seorang tugas dan wewenang gubernur yaitu memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi. Tugas dan Wewenang Gubernur diatur pada Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2018 dan Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas seorang Gubernur terbagi atas Tugas Umum dan Tugas sebagai wakil pemerintah pusat, diantara Tugas umum Gubernur, ialah :

Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;

- Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/ kota di wilayahnya;
- Melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- Melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota;
- Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi Gubernur ialah Untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi. Gubernur juga berperan membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Adapun Wewenang Gubernur ialah sebagai berikut :

- Mengajukan rancangan perda;
- Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- Menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah;
- Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, dalam melaksanakan tugas-tugas gubernur seperti yang telah disebutkan, maka seorang gubernur sebagai alat/wakil pemerintah pusat memiliki wewenang di antaranya adalah sebagai berikut :

- Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;
- Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- Memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/ kota;
- Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan wewenang dan tugas gubernur, maka seorang gubernur juga memiliki kewajiban diantaranya :

- Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- Melaksanakan program strategis nasional;
- Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.²

2. Pengeluaran Biaya APBN untuk Gubernur

Dalam Peraturan Prseiden Nomor 130 Tahun 2022 Pasal 3 huruf a dan b diterangkan, ada Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Anggaran Transfer Daerah yang diatur oleh Menteri Keuangan, selanjutnya diterangkan pada pasal 5 tentang rincian Anggaran Transfer Daerah ayat 1 yang dibagi atas, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa, selanjutnya dalam ayat 3 diterangkan juga bahwa Rincian Anggaran Dana untuk Dana Alokasi Umum merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah dalam Penganggaran Anggaran Pendapatan Daerah Tahun 2023 sesuai dengan urusan Pemerintah.

Dalam PerPres tersebut juga dijelaskan Bahwa Dana Alokasi Umum yang merupakan bagian rincian dari Anggaran Transfer Daerah sekitar 396 Milyar yang terbagi atas beberapa rincian lagi, Nominal gaji Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 59 tahun 2000 tentang Hak Keuangan Administrasi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan gaji pokok kepala daerah ini merupakan revisi dari PP Nomor 9 Tahun 1980. Sebagaimana PNS berdasarkan golongannya, jumlah gaji pokok gubernur sama di seluruh Indonesia. Untuk gaji pokok kepala daerah selevel Gubernur di Indonesia ditetapkan oleh Presiden yakni sebesar Rp 3 juta per bulan. Sementara untuk Wakil Gubernur mendapatkan gaji pokok sebesar Rp2,4 juta per bulan. Jika melihat fakta tersebut, maka gaji Gubernur tidak lebih dari Upah Minimum Provinsi Jakarta yang mencapai Rp4 juta lebih per bulannya.

Bukan hanya gaji pokok, Gubernur juga akan mendapatkan berbagai tunjangan. Besaran tunjangan ini berbeda-beda setiap daerah, karena menyesuaikan dengan Pendapatan Asli Daerah atau PAD. Berdasarkan PP Nomor 109 Tahun 2000, Gubernur dengan PAD sebesar di atas Rp 500 miliar bisa mendapatkan Biaya Penunjang Operasional (BPO) paling sedikit Rp 1,25 miliar dan paling tinggi sebesar 0,15 persen dari PAD. Sebagai contoh di DKI Jakarta, pada tahun 2019 lalu PAD DKI Jakarta tercatat terealisasi sebesar Rp62,3 triliun. Dengan begitu, BPO yang diizinkan untuk digunakan Gubernur DKI Jakarta dan wakil gubernurnya yakni maksimal sebesar Rp93,45 miliar dalam setahun atau Rp7,78 miliar per bulan. Pembagian besaran antara Gubernur dan Wakil Gubernur adalah 60:40. Dengan demikian, dalam sebulan setelah alokasi tunjangan

²Anita, "Tugas Gubernur beserta wewenang, Fungsi, dan Kewajibannya", (20 Juni 2023), dalam <https://www.daftarinformasi.com/tugas-gubernur/>

dibagi dengan wakil gubernur, maka Gubernur DKI Jakarta bisa mendapatkan tunjangan per bulan sebesar maksimal Rp 4,67 miliar.

Dengan Gaji dan Tunjangan yang besar tersebut, jabatan Gubernur dirasa memberatkan APBN dan APBD, padahal tugasnya hanya sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam mengatur daerah Provinsi.³

3. Biaya Pilkada Yang Memberatkan Anggaran

Anggaran Pilkada 2020 mencapai Rp20,4 triliun atau naik dari rencana awal sebesar Rp15,23 triliun. Kenaikan ini terjadi akibat keperluan tambahan dana untuk protokol kesehatan pada saat Pilkada dilakukan. Pilkada Serentak 2020 yang digelar Rabu (9/12/2020), akan menjadi Pilkada yang bersejarah. Pasalnya, Pilkada ini dilaksanakan dengan jumlah daerah terbanyak dengan melibatkan 270 pemerintah daerah peserta, Sri Mulyani sebelumnya memaparkan dari total anggaran tersebut, sebanyak Rp15,23 triliun itu dianggarkan dengan APBD dan disalurkan untuk KPU, dalam hal ini untuk Bawaslu dan pengamanan.

Dari evaluasi Pilkada hanya untuk memilih seorang Gubernur saja menghabiskan dana sebegitu fantastis sehingga dapat menjadi beban APBN, ditambah Pilkada dibuat serentak pada 2024 ini sehingga Anggaran yang dikeluarkan akan bertambah banyak, Dengan adanya protokol kesehatan, kebutuhan anggaran Komisi Pemilihan Umum menjadi sebesar Rp15,01 triliun, dimana Rp10,24 triliun didanai APBD dan sisanya Rp4,77 triliun dibantu APBN. "Sudah dilakukan pencairan Rp941,4 miliar dan yang tahap kedua 2,84 triliun sedang dalam proses. Ini Posisi awal September yang lalu, kata beliau Menteri keuangan.

Dalam statement yang diberikan oleh presiden, bahwa Pemilu dan Pilkada yang akan dilaksanakan serentak akan menghabiskan anggaran sekitar 110,4 Triliun, untuk KPU sebesar 76,6 Triliun dan 33,8 Triliun untuk Bawaslu. Undang-undang yang menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 menetapkan anggaran pilkada berasal dari APBD. Dituliskan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 166 ayat (1) bertuliskan Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar regulasi sumber pembiayaan pilkada itu bermasalah yang terkait disain keserentakan pilkada. Diselenggarakan serentak di banyak daerah tapi anggaran pilkada di tiap daerah kesiapannya tak serentak. Direncanakan di 269 daerah yang waktu pungut-hitung suaranya pada 9 Desember 2015 tapi banyak daerah tak siap APBD membiayai pilkadanya. Anggota KPU RI, Ferry Kurnia Rizkiyansyah (20/5'15) mengatakan, dari 269 daerah yang pilkada masih 66 daerah yang belum menandatangani NPHD hingga 22/5'15. Ada dua daerah yaitu kabupaten Barru dan Kabupaten Pangkajene Kepulauan (Pangkep) yang terletak di Sulawesi Selatan belum mencapai kesepakatan.

Selama ini Pilkada selalu dibiayai dari dana pengalihan belanja langsung yang awalnya untuk kepentingan publik. Kebutuhan belanja daerah seperti Pendidikan dan Kesehatan menjadi biaya penanggung Pilkada. Karena Akumulasi ini, Pilkada menjadi beban banyak bidang dari

³ Christantio Utama, "Upah Kecil Tapi Tunjangan Besar, segini gaji gubenur di Indonesia tahun 2022", (21 Juni 2023), dalam <https://artikel.rumah123.com/upah-kecil-tapi-tunjangan-besar-segini-gaji-gubernur-di-indonesia-tahun-2022-anies-kantongi-rp4-m-121518>

pemerintah daerah yang dirasakan masyarakatnya . Keterbatasan kemampuan yang dirasakan masyarakatnya. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah menyebabkan daerah harus mengurangi belanja publiknya, seperti pendidikan dan kesehatan untuk membiayai Pilkada.

Pada dasarnya waktu pilkada tak selalu pas dengan waktu penyusunan APBD. Penyelenggara terkena efek domino. Penyusunan rencana dan penetapan jadwal tahapan menjadi hal yang tak bisa dipastikan. Pemerintah pusat yang menempatkan urusan pilkada semata-mata tanggungjawab pemerintah daerah membuat struktur KPU yang hirarkis kesulitan mengontrol baginya strukturnya hingga ke daerah. Pilkada dibiayai APBD pun menjadikan nilai material pilkada menjadi mahal dan tak objektif. Kesenjangan pilkada yang bertujuan efisiensi menjadi gagal. KPU RI melalui infopilkada.go.id menyampaikan, total penyelenggaraan Pilkada 2015 (18/2'2015). Jumlah yang diajukan Rp 6,7 triliun dan yang disetujui Rp 5,5 triliun. Total anggaran belum termasuk biaya pengawasan pilkada. Nilai rupiahnya dijumlah dari pengajuan masing-masing KPU provinsi dan kabupaten/kota penyelenggara pilkada yang disetujui masing-masing pemerintah daerah.

Pembiayaan pilkada dari APBD pun sulit menemukan objektivitas besaran biaya pilkada tiap daerah. Sewajarnya, besaran anggaran pilkada ditentukan variabel jumlah penduduk, keadaan geografis, dan status tingkat administrasi daerah. Tapi merujuk besar anggaran tiap daerah, variabel ini menjadi sumir. Ada daerah yang penduduk/pemilih-nya sedikit dibandingkan daerah lain tapi biaya pilkadanya jauh lebih besar. Penyelenggaraan Pilkada yang dibiayai APBD berpotensi buruk dari diskresi petahana kepala daerah. Kepala daerah mempunyai diskresi menentukan persetujuan besaran anggaran pilkada daerah yang dipimpinnya. Jika kepala daerah mencalonkan lagi di pilkada akan berpotensi lahirkan konflik kepentingan terhadap KPU di daerah.

Potensi diskresi kepala daerah ini pun mengurangi netralitas atau kemandirian KPU di daerah. Pengaruh struktur kemandirian KPU yang nasional terhadap KPU di daerah menjadi lebih rendah. KPU di daerah akan lebih terpengaruh intervensi petahana kepala daerah yang mencalonkan di pilkada. Aktor kunci dalam pembahasan anggaran terdiri dari Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, DPRD, dan KPU di daerah sebagai kuasa pengguna anggaran. KPU di daerah seringkali tersandera penentuan anggaran pilkada karena bergantung persetujuan kepala daerah yang seringkali mencalonkan di pilkadabersama partai pendukungnya di DPRD.

Kewenangan Mengesahkan Anggaran terhadap KPU dan Lembaga dan atau panitia pengawas pemilu pun menjadi dua tangan intervensi petanaha kepala daerah yang mencalonkan di pilkada. Dengan anggaran cukup yang diberikan KPU provinsi/kabupaten/kota, petahana yang mencalonkan bisa mengintervensi verifikasi berkas pencalonan oleh KPU. Jika verifikasi pencalonan KPU tak bisa diintervensi, petahana kepala daerah yang mencalonkan bisa mengintervensi Lembaga / panitia pengawas pemilu untuk memperlumahkan hasil hasil verifikasi KPU.⁴

4. Solusi Pertahanan Jabatan Gubernur

Menurut Ahmad Doli bahwa penghapusan jabatan gubernur perlu pengkajian yang sangat dalam. Mulai alasan atau urgensi menghilangkan Jabatan gubernur termasuk apakah dianggap tidak fungsional lagi. Bahkan ada yang menganggap Penghapusan jabatan Gubernur adalah wacana yang tidak berdasar dan Irrasional, Ketika jabatan Gubernur dihapuskan maka

⁴ Usep Hasan Sadikin, "Evaluasi Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* (21 Juni 2023), dalam <https://perludem.org/wp-content/uploads/2016/10/Jurnal-8-Evaluasi-pilkada-serentak-2015.pdf#page=29>

harus adanya Amademen UUD 1945 sedangkan Indonesia sudah terlalu sering mengadakan Amademen UUD 1945.

Daripada menyibukkan dengan wacana penghapusan jabatan Gubernur seharusnya jabatan Gubernur memerlukan Penguatan, dan Ketika permasalahan besarnya ada pada Anggaran Pilkada yang mengeluarkan anggaran banyak, maka pemilihan Gubernur ditiadakan dan diganti penunjukkan dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri, namun hal ini dapat berdampak besar dalam politik, yaitu siapa presidennya maka kemungkinan besar yang menjabat sebagai Gubernur adalah orang Presiden yang sudah disiapkan, hal ini pun masih perlu pengkajian mendalam.

Untuk memapankan disain pemilu serentak, pilkada yang hanya berkepentingan memilih eksekutif yang berada di rezim otonomi daerah harus dialihkan pada disain serentak yang sentralistik. Pilkada yang sebelumnya jauh lebih banyak sebagai pemenuhan kepentingan pemerintahan lokal, di konteks disain pemilu serentak akan berubah untuk memperluas kepentingan pemerintahan nasional. Karena kepentingan pemerintahan nasional di daerah diperluas, anggaran pemilu di daerah harus dari APBN.

Kebutuhan anggaran pemilu di daerah dari APBN pun untuk kebutuhan percepatan transisi keserentakan. Periode jabatan pemerintahan daerah yang tak sama membutuhkan fase transisi untuk bisa diserentakan semua pasca-Pemilu 2019. UU No. 32/2004 menyebutkan pilkada diselenggarakan enam bulan sebelum periode menjabat pemerintahan habis dan pilkada tak bisa diselenggarakan di tahun yang sama dengan penyelenggaraan pemilu nasional. APBN punya peran strategis untuk menyamakan periode menjabat pemerintahan daerah.

Jika biaya APBN sudah dipastikan membiayai pilkada dan semua daerah (provinsi hingga kabupaten/kota) sudah sama periode pemerintahannya, berarti pilkada bisa diselenggarakan di semua jenjang di seluruh Indonesia. Jika Seknas Fitra mendata biaya termahal pilkada provinsi 2010 adalah Rp 68 miliar, wajar jika kita perkirakan pilkada provinsi setelah 2015 adalah sekitar Rp 100 miliar. Berarti dengan 34 provinsi, jumlah biaya keseluruhan pilkada serentak hanya Rp 3,4 triliun.

Arah makin membaiknya sistem politik Indonesia melalui pemilu serentak dan pilkada serentak menegaskan kesesuaian kelembagaan pemilu di konstitusi. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menuliskan, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional tepat dimaknai secara struktur dan anggaran. Secara struktur, KPU menasional berwujud KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

KPU dengan semua tingkat strukturnya menyelenggarakan segala bentuk pemilu. KPU menyelenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden. KPU menyelenggarakan pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Dan, KPU juga menyelenggarakan pilkada provinsi serta kabupaten/kota. Memang seharusnya semua lingkup KPU dibiayai APBN, baik kelembagaan, orang-orang di dalamnya, dan aktivitasnya, termasuk menyelenggarakan pilkada.

Jadi selain Penguatan dan Bimbingan juga pemantauan Kinerja Gubernur dsari Pusat secara Rutin, juga adanya sistem Perbaikan pada Sistem Pilkada, mulai dari efisiensi Anggaran dan lain sebagainya.⁵

D. Kesimpulan

Gubernur adalah salah satu jabatan politik di Indonesia dan merupakan kepala daerah untuk wilayah provinsi. Gubernur juga merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dengan

⁵ Usep Hasan Sadikin, "Evaluasi Pilkada Serentak 2015", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* (21 Juni 2023), dalam <https://perludem.org/wp-content/uploads/2016/10/Jurnal-8-Evaluasi-pilkada-serentak-2015.pdf#page=29>

pedoman azas-azas umum penyelenggaraan negara. Gubernur dan wakil gubernur merupakan satu paket yang dipilih langsung oleh masyarakat di tingkat provinsi. Masa jabatan gubernur dan wakilnya adalah 5 tahun. Gubernur dilantik oleh Presiden dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Karena dipilih oleh rakyat, maka dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Sebagai wakil pemerintahan di daerah, ada tugas tugas gubernur yang harus dijalankan yang diatur dalam peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah tersebut menguatkan kedudukan dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di tingkat Provinsi. Namun secara umum seorang tugas dan wewenang gubernur yaitu memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi. Tugas dan Wewenang Gubernur diatur pada Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2018 dan Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas seorang Gubernur terbagi atas Tugas Umum dan Tugas sebagai wakil pemerintah pusat, diantara Tugas umum Gubernur, ialah :

Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;

- Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/ kota di wilayahnya;
- Melakukan evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- Melakukan pengawasan terhadap perda kabupaten/kota;
- Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Fungsi Gubernur ialah Untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi. Gubernur juga berperan membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Adapun Wewenang Gubernur ialah sebagai berikut :

- Mengajukan rancangan perda;
- Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- Menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah;
- Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, dalam melaksanakan tugas-tugas gubernur seperti yang telah disebutkan, maka seorang gubernur sebagai alat/wakil pemerintah pusat memiliki wewenang di antaranya adalah sebagai berikut :

- Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota;
- Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- Memberikan persetujuan terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/ kota;
- Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 130 Tahun 2022 Pasal 3 huruf a dan b diterangkan, ada Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Anggaran Transfer Daerah yang diatur oleh Menteri Keuangan, selanjutnya diterangkan pada pasal 5 tentang rincian Anggaran Transfer Daerah ayat 1 yang dibagi atas, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa, selanjutnya dalam ayat 3 diterangkan juga bahwa Rincian Anggaran Dana untuk Dana Alokasi Umum merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah dalam Penganggaran Anggaran Pendapatan Daerah Tahun 2023 sesuai dengan urusan Pemerintah.

Dalam PerPres tersebut juga dijelaskan bahwa Dana Alokasi Umum yang merupakan bagian rincian dari Anggaran Transfer Daerah sekitar 396 Milyar yang terbagi atas beberapa rincian lagi, Nominal gaji Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 59 tahun 2000 tentang Hak Keuangan Administrasi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Peraturan gaji pokok kepala daerah ini merupakan revisi dari PP Nomor 9 Tahun 1980. Sebagaimana PNS berdasarkan golongannya, jumlah gaji pokok gubernur sama di seluruh Indonesia. Untuk gaji pokok kepala daerah selevel Gubernur di Indonesia ditetapkan oleh Presiden yakni sebesar Rp 3 juta per bulan. Sementara untuk Wakil Gubernur mendapatkan gaji pokok sebesar Rp2,4 juta per bulan. Jika melihat fakta tersebut, maka gaji Gubernur tidak lebih dari Upah Minimum Provinsi Jakarta yang mencapai Rp4 juta lebih per bulannya.

Bukan hanya gaji pokok, Gubernur juga akan mendapatkan berbagai tunjangan. Besaran tunjangan ini berbeda-beda setiap daerah, karena menyesuaikan dengan Pendapatan Asli Daerah atau PAD. Berdasarkan PP Nomor 109 Tahun 2000, Gubernur dengan PAD sebesar di atas Rp 500 miliar bisa mendapatkan Biaya Penunjang Operasional (BPO) paling sedikit Rp 1,25 miliar dan paling tinggi sebesar 0,15 persen dari PAD. Sebagai contoh di DKI Jakarta, pada tahun 2019 lalu PAD DKI Jakarta tercatat terealisasi sebesar Rp62,3 triliun. Dengan begitu, BPO yang diizinkan untuk digunakan Gubernur DKI Jakarta dan wakil gubernurnya yakni maksimal sebesar Rp93,45 miliar dalam setahun atau Rp7,78 miliar per bulan. Pembagian besaran antara Gubernur dan Wakil Gubernur adalah 60:40. Dengan demikian, dalam sebulan setelah alokasi tunjangan dibagi dengan wakil gubernur, maka Gubernur DKI Jakarta bisa mendapatkan tunjangan per bulan sebesar maksimal Rp 4,67 miliar.

Dasar regulasi sumber pembiayaan pilkada itu bermasalah yang terkait disain keserentakan pilkada. Diselenggarakan serentak di banyak daerah tapi anggaran pilkada di tiap daerah kesiapannya tak serentak. Direncanakan di 269 daerah yang waktu pungut-hitung suaranya pada 9 Desember 2015 tapi banyak daerah tak siap APBD membiayai pilkadanya. Anggota KPU RI, Ferry Kurnia Rizkiyansyah (20/5'15) mengatakan, dari 269 daerah yang pilkada masih 66 daerah yang belum menandatangani NPHD hingga 22/5'15. Ada dua daerah yaitu kabupaten Barru dan Kabupaten Pangkajene Kepulauan (Pangkep) yang terletak di Sulawesi Selatan belum mencapai kesepakatan.

Selama ini Pilkada selalu dibiayai dari dana pengalihan belanja langsung yang awalnya untuk kepentingan publik. Kebutuhan belanja daerah seperti Pendidikan dan Kesehatan menjadi biaya penanggung Pilkada. Karena Akumulasi ini, Pilkada menjadi beban banyak bidang dari pemerintah daerah yang dirasakan masyarakatnya. Keterbatasan kemampuan yang dirasakan masyarakatnya. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah menyebabkan daerah harus mengurangi belanja publiknya, seperti pendidikan dan kesehatan untuk membiayai Pilkada.

Pada dasarnya waktu pilkada tak selalu pas dengan waktu penyusunan APBD. Penyelenggara terkena efek domino. Penyusunan rencana dan penetapan jadwal tahapan menjadi hal yang tak bisa dipastikan. Pemerintah pusat yang menempatkan urusan pilkada semata-mata

tanggungjawab pemerintah daerah membuat struktur KPU yang hirarkis kesulitan mengontrol baginya strukturnya hingga ke daerah. Pilkada dibiayai APBD pun menjadikan nilai material pilkada menjadi mahal dan tak objektif. Kesenjangan pilkada yang bertujuan efisiensi menjadi gagal. KPU RI melalui infopilkada.go.id menyampaikan, total penyelenggaraan Pilkada 2015 (18/2'2015). Jumlah yang diajukan Rp 6,7 triliun dan yang disetujui Rp 5,5 triliun. Total anggaran belum termasuk biaya pengawasan pilkada. Nilai rupiahnya dijumlah dari pengajuan masing-masing KPU provinsi dan kabupaten/kota penyelenggara pilkada yang disetujui masing-masing pemerintah daerah.

Pembiayaan pilkada dari APBD pun sulit menemukan objektivitas besaran biaya pilkada tiap daerah. Sewajarnya, besaran anggaran pilkada ditentukan variabel jumlah penduduk, keadaan geografis, dan status tingkat administrasi daerah. Tapi merujuk besar anggaran tiap daerah, variabel ini menjadi sumir. Ada daerah yang penduduk/pemilih-nya sedikit dibandingkan daerah lain tapi biaya pilkadanya jauh lebih besar. Penyelenggaraan Pilkada yang dibiayai APBD berpotensi buruk dari diskresi petahana kepala daerah. Kepala daerah mempunyai diskresi menentukan persetujuan besaran anggaran pilkada daerah yang dipimpinnya. Jika kepala daerah mencalonkan lagi di pilkada akan berpotensi lahirkan konflik kepentingan terhadap KPU di daerah.

Menurut Ahmad Doli bahwa penghapusan jabatan gubernur perlu pengkajian yang sangat dalam. Mulai alasan atau urgensi menghilangkan Jabatan gubernur termasuk apakah dianggap tidak fungsional lagi. Bahkan ada yang menganggap Penghapusan jabatan Gubernur adalah wacana yang tidak berdasar dan Irrasional, Ketika jabatan Gubernur dihapuskan maka harus adanya Amademen UUD 1945 sedangkan Indonesia sudah terlalu sering mengadakan Amademen UUD 1945.

Daripada menyibukkan dengan wacana penghapusan jabatan Gubernur seharusnya jabatan Gubernur memerlukan Penguatan, dan Ketika permasalahan besarnya ada pada Anggaran Pilkada yang mengeluarkan anggaran banyak, maka pemilihan Gubernur ditiadakan dan diganti penunjukkan dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri, namun hal ini dapat berdampak besar dalam politik, yaitu siapa presidennya maka kemungkinan besar yang menjabat sebagai Gubernur adalah orang Presiden yang sudah disiapkan, hal ini pun masih perlu pengkajian mendalam.

Untuk memapankan disain pemilu serentak, pilkada yang hanya berkepentingan memilih eksekutif yang berada di rezim otonomi daerah harus dialihkan pada disain serentak yang sentralistik. Pilkada yang sebelumnya jauh lebih banyak sebagai pemenuhan kepentingan pemerintahan lokal, di konteks disain pemilu serentak akan berubah untuk memperluas kepentingan pemerintahan nasional. Karena kepentingan pemerintahan nasional di daerah diperluas, anggaran pemilu di daerah harus dari APBN.

E. Daftar Kepustakaan

- Alan Wall, et.al., *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006);
- Anita, "Tugas Gubernur beserta wewenang, Fungsi, dan Kewajibannya", (20 Juni 2023), dalam <https://www.daftarinformasi.com/tugas-gubernur/>
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada, 2015.
- Christantio Utama, "Upah Kecil Tapi Tunjangan Besar, segini gaji gubenur di Indonesia tahun 2022", (21 Juni 2023), dalam <https://artikel.rumah123.com/upah-kecil-tapi-tunjangan-besar-segini-gaji-gubernur-di-indonesia-tahun-2022-anies-kantongi-rp4-m-121518>

- Didik Supriyanto, Khoirunnisa Nur Agustyati, August Mellaz, Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah, Perludem, Jakarta 2013;
- Hadijah Alaydrus, “Ini Catatan Terakhir Dana Pilkada 2020 Dari Sri Mulyani”, (21 Juni 2023), dalam <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201209/9/1328409/ini-catatan-terakhir-dana-pilkada-2020-dari-sri-mulyani>
- Harun Husein, Pemilu Indonesia, Perludem, Jakarta 2014;
- Scott Mainwaring, Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation, Kellogg Institute, 1990;
- Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta : PT Grasindo, 2010
- Titi Anggraini dkk., Menata Kembali Pengaturan Pemilukada, Perludem, Jakarta 2010.
- Usep Hasan Sadikin, “Evaluasi Pilkada Serentak 2015”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* (21 Juni 2023), dalam <https://perludem.org/wp-content/uploads/2016/10/Jurnal-8-Evaluasi-pilkada-serentak-2015.pdf#page=29>