



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i6>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Tugas Dan Wewenang Gubernur Riau Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Tahun 2019 – 2022

Refaldo Asta¹, Muchid², Auradian Marta³

¹Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau. Indonesia, refaldo.asta7896@grad.unri.ac.id

²Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau. Indonesia, muchid@lecturer.unri.ac.id

³Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau. Indonesia, auradian.marta@lecturer.unri.ac.id

Corresponding Author: refaldo.asta7896@grad.unri.ac.id¹

Abstract: *This research was conducted with the aim of understanding and analyzing problems related to the implementation of the duties and authorities of the Governor of Riau as a representative of the central government in the region and finding solutions so that the duties and authorities given to the Governor of Riau as a representative of the central government can be implemented optimally. Meanwhile, to analyze more deeply, George C. Edward III's theory was used regarding the determining factors for the success of implementing duties and authorities consisting of resources, communication, disposition, and bureaucratic factors. The research was conducted using qualitative methods and descriptive research types. Data collection techniques used were interviews, documentation, and literature reviews. The main research location was in the Riau Provincial Government, then the Riau Legal Office and the Legal Section of the Kuantan Singingi Regional Secretariat as investigations. The results of the study show that the implementation of the duties and authorities of the Governor of Riau as a representative of the government is divided into 5 (five) fields, namely government, law and organization, finance, planning, and supervision. In the implementation of each field of discussion, there are various problems faced. Then the dominant obstacles that hinder the implementation of duties and authorities are in the resource factor, namely limited budget and capabilities of implementing actors, dispositions related to weak government commitment, and problems with bureaucratic flow. Meanwhile, the communication factor has been implemented well without significant obstacles.*

Keywords: *Implementation Constraints, Governor as Representative of the Central Government, Duties and Authorities*

Abstrak: Dilakukannya penelitian ini dengan tujuan untuk memahami dan menganalisis problematika terkait pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Riau sebagai wakil pemerintah pusat di daerah serta juga menemukan solusi agar tugas dan wewenang yang diberikan kepada Gubernur Riau sebagai wakil pemerintah pusat bisa terlaksana secara maksimal. Sedangkan untuk menganalisis lebih mendalam digunakan teori George C. Edward

III mengenai faktor penentu keberhasilan pelaksanaan tugas dan wewenang yang terdiri dari sumber daya, komunikasi, disposisi, dan faktor birokrasi. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif serta jenis penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan wawancara, dokumentasi, dan peninjauan literatur. Lokasi penelitian utama di Pemerintah Provinsi Riau, kemudian Kantor Wilayah Hukum Riau dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kuantan Singingi sebagai penunjang. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Riau sebagai wakil pemerintah pusat terbagi menjadi 5 (lima) bidang yaitu bidang pemerintahan, hukum dan organisasi, keuangan, perencanaan, dan pengawasan. Dalam pelaksanaan pada setiap bidang dimaksud terdapat berbagai macam persoalan yang dihadapi. Kemudian kendala dominan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas dan wewenang terdapat pada faktor sumber daya yaitu keterbatasan anggaran dan kapabilitas aktor pelaksana, disposisi berkaitan dengan lemahnya komitmen pemerintah, dan permasalahan alur birokrasi. Sedangkan faktor komunikasi telah terlaksana dengan baik tanpa kendala signifikan.

Kata Kunci: Kendala Implementasi, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Tugas dan Wewenang

PENDAHULUAN

Tugas yang dijalankan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat adalah tugas urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan absolut dan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat itu kemudian dilimpahkan kepada Gubernur. Pada pasal 10 ayat (2) dan 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah bahwa “*Urusan pemerintahan Absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan : a. Sendiri oleh pemerintah Pusat; b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentras*”. Kemudian pada pasal 19 ayat (1) aturan yang sama menjelaskan bahwa “*Urusan pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan : a. Sendiri oleh pemerintah Pusat; b. Dengan cara melimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau c. Dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan, (UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 2014).*

Pada kutipan UU Pemerintah Daerah diatas dapat disimpulkan bahwa urusan absolut dan konkuren itu selain dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat juga bisa dilimpahkan kepada Gubernur sesuai asas dekonsentrasi maupun menugaskan daerah melalui tugas pembantuan (*medebewind*). Berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2022 pelimpahan kepada Gubernur itu mesti memenuhi ketentuan urusan akan lebih efektif dan efisien apabila dilaksanakan oleh Gubernur, daerah memiliki pelaksana yang lingkup tugas dan fungsinya sama dengan Urusan Pemerintahan yang didekonsentrasikan dan daerah memiliki sarana dan prasarana serta personel untuk menyelenggarakan urusan yang dilimpahkan (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2022 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan, 2022).

Dirangkum oleh penulis dari berbagai aturan yang berlaku saat ini secara garis besar tugas Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat meliputi:

1) Pembinaan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Gubernur untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

2) Pengawasan

Merupakan upaya yang dilakukan oleh gubernur untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efektif dan efisien, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentruan peraturan perundang-undangan.

Sesuai pengamatan yang dilakukan penulis terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat ditemukan masih belum optimal ketika dilaksanakan. Fakta demikian penulis temui dalam pelaksanaan tugas pengawasan terhadap penerbitan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal ini Pemerintah Provinsi memiliki tugas dan wewenang dalam melakukan pengawasan terhadap materi muatan dalam produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pengawasan ini dikenal dengan istilah “*eksekutif review*”.

Sedangkan Produk hukum daerah Kabupaten terdiri dari Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati. Peran Pemerintah Provinsi dalam melakukan pengawasan terhadap penyusunan produk hukum ini sangat penting. Tidak tertutup kemungkinan ada nuansa kepentingan politik pada setiap kebijakan aturan di tingkat Kabupaten antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Sering ditemukan muatan Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati bertentangan dengan aturan di atasnya. Salahsatu diantaranya adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 4 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemerintahan Desa yang ternyata bertentangan dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Diberlakukannya pasal 150 peraturan daerah ini telah mengakibatkan 124 desa dipimpin oleh penjabat kepala desa karena kepala desa defenitif habis masa jabatannya pada 2021 serta 2023. Sedangkan sesuai ayat (4) kepala desa yang terpilih pada 2019 hanya menjabat selama 5 tahun. Kebijakan visioner ini bertujuan agar pada 2024 seluruh desa se Kuantan Singingi berjumlah 218 desa mengadakan Pemilihan Kepala Desa serentak. Aturan yang telah diberlakukan itu sangat jelas telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 39 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Kepala Desa memegang jabatan selama 6 tahun terhitung sejak pelantikan*”, (UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA, 2014). Begitu juga pada peraturan daerah yang sama pasal 150 ini juga bertentangan dengan Pasal 34 yang juga menyatakan “*Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan*”.

Berdasarkan hasil telaah dari Kantor Wilayah Kemenkumham Riau terkait Perda Nomor 4 Tahun 2017, produk hukum ini memang bertentangan dengan aturan di atasnya. Sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah melanggar prinsip “*lex superior derogate legi inferiori*”. Yaitu aturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya. Atas hasil telaah itu, Kanwil Kemenkumham Riau memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Kuantan Singingi yang melakukan konsultasi serta DPRD sebagai institusi pembuat Peraturan Daerah untuk segera merancang Perda Perubahan. Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Kemenkumham Riau, Edison Ginting Manik, menjelaskan perlunya perubahan terhadap Perda yang ada dan Perda harus menyesuaikan dengan aturan yang di atasnya, yaitu undang-undang. “*Solusi terbaik dari permasalahan ini adalah diterbitkan Perda perubahan. Perda Kuansing Nomor 4 disahkan pada Tahun 2017, sementara UU Nomor 6 Tentang Desa sudah terlebih dahulu dikeluarkan pada Tahun 2014. Sudah jelas sekali, harusnya Perda mengacu pada UU,*”, (Kanwil Kemenkumham Riau, 2023).

Sebanyak 94 kepala desa yang terpilih pada 2019 merasa dirugikan dan haknya secara konstitusional terancam karena kebijakan masa jabatan 5 tahun sesuai peraturan daerah nomor 4 tahun 2017 bagi 94 kepala desa dimaksud. Kekeliruan sebenarnya juga telah timbul ketika kepala desa yang terpilih pada 2015 dan 2017 dalam aturan ini diberi masa jabatan selama 6 tahun sesuai UU Desa. Tetapi khusus bagi kepala desa terpilih tahun 2019 hanya diberikan waktu 5 tahun untuk menjabat. Ambisi pemerintah daerah Kuantan Singingi untuk

menyelenggarakan pemilihan kepala desa serentak sekabupaten dan memulai periodeisasi kepemimpinan desa pada 2024 telah melanggar aturan diatasnya yaitu UU. Padahal prinsip “*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*” yang bermakna aturan dibawah tidak bisa bertentangan dengan aturan diatas sangat jelas pemberlakuannya sesuai dengan hierarki aturan perundang-undangan pasal 7 UU Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pendapat ahli dalam buku Pengertian AUPB Menurut UU dan Doktrin berdasarkan UU PTUN 2004, UU Administrasi Pemerintahan 2014, dan UU Pemda 2014 memiliki unsur-unsur yang hampir sama dalam mendefinisikan asas kepastian hukum, yaitu bahwa yang dimaksud asas kepastian hukum adalah asas negara hukum yang mengutamakan tiga unsur yang terdiri dari landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan, Kebijakan Penyelenggara Negara/Penyelenggara Pemerintahan (Pratiwi et al., 2018). Sangat jelas salahsatu unsur yang mesti diutamakan dalam setiap penerapan prinsip kepastian hukum pada suatu kebijakan adalah landasan peraturan perundang-undangan. Maksudnya adalah pada perumusan setiap kebijakan harus diutamakan terlebih dahulu landasan peraturan perundang-undangan yang bakal menjadi dasar hukum kebijakan itu. Pada polemik kebijakan Pemilihan kepala desa serentak di Kabupaten Kuantan Singingi saat ini terlihat jelas Pemerintah Provinsi Riau belum melakukan kajian mendalam terhadap peraturan perundang-undangan terutama UU Desa dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Aturan tersebut pada kondisi ideal mesti menjadi *role model* kebijakan yang ingin diterapkan Pemerintah Daerah terkait dengan fungsi pengaturan pada pemerintahan desa.

Sebelum hal demikian terjadi sebenarnya ada tahapan *eksekutif review* yaitu pengawasan muatan produk hukum daerah kabupaten/kota sebelum aturan itu diberlakukan. Menurut PP Nomor 33 Tahun 2018, Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas diantaranya melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah Kabupaten/Kota. Hal itu tertuang dalam Pasal 1 ayat 2 poin e dengan bunyi “*Gubernur melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota*”, (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur, 2021).

Diperlukan kemampuan mendasar pemangku kebijakan pada *leading sector* yang berkaitan dengan proses *eksekutif review* untuk berperan maksimal dalam implementasi tugas ini. Pada proses *eksekutif review* inilah kini tidak berjalan secara optimal dalam kasus yang penulis uraikan. Ketika eksekutif review produk hukum daerah tidak berjalan ideal tentu akan berimplikasi pada tidak maksimalnya pelaksanaan tugas pengawasan oleh Gubernur Riau sebagai wakil pemerintah pusat.

Kemudian pada tugas pembinaan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan pengamatan penulis juga ditemukan oleh penulis polemik pada kejadian ditolaknya perubahan RPJMD Kota Pekanbaru pada tahun 2020. Melalui surat Nomor 180/KL/1152 tertanggal 29 Mei 2020 perihal Tanggapan Atas Penyelenggaraan Rapat Paripurna Perubahan RPJMD Kota Pekanbaru 2017-2022 Gubernur Riau, Syamsuar akhirnya mengembalikan draft revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekanbaru RPJMD sempat karena dinilai cacat hukum, (Riauonline, 2020).

Polemik pelaksanaan tugas pengawasan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat ini adalah eksekusi dari PP Nomor 33 Tahun 2018 Pasal 1 ayat (2) huruf (b) yaitu melakukan peraturan evaluasi terhadap rancangan daerah kabupaten/kota tentang rencana peraturan daerah salahsatunya adalah perubahan rencana pembangunan jangka menengah daerah.

Namun atas polemik itu sebenarnya Gubernur bukan hanya sekedar bisa mengembalikan draft revisi RPJMD karena cacat hukum dan prosedur. Tetapi pada Peraturan Pemerintah yang sama pada pasal 1 ayat 3 Gubernur juga punya wewenang menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota, (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan

Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, 2018). Apalagi sesuai temuan penulis dalam pemberitaan ternyata sebenarnya yang cacat hukum itu adalah prosedur penyusunan bukan substansi muatan dari revisi RPJMD dimaksud, (Riau Pos, 2020). Fakta ini menunjukkan secara klinis yang mesti dilakukan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat itu adalah pelaksanaan tugas pengawasan dan pembinaan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Walikota dan pihak DPRD pada konteks ini sedang mengalami perselisihan.

Bertolak dari berbagai problematika permasalahan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, penulis mengemukakan identifikasi masalah sebagai berikut:

- 1) Dalam kurun waktu berkenaan masih ada Peraturan Daerah yang bertentangan dengan muatan Undang-Undang meskipun telah melalui proses *eksekutif review* oleh Gubernur. Namun faktanya aturan itu masih berlaku hingga saat ini. Padahal berdasar PP Nomor 33 Tahun 2018, Gubernur berwenang melakukan pengawasan dalam penerbitan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengawasan tersebut adalah langkah korektif yang mesti dilakukan oleh Gubernur, misal memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten sekaligus DPRD maupun lain sebagainya.
- 2) Langkah pasif Gubernur Riau dalam menangani konflik eksekutif-legislatif di daerah Kabupaten/Kota, seperti yang terjadi di Kota Pekanbaru ketika proses revisi RPJMD 2017 – 2022. Gubernur sebagai pemerintah pusat mempunyai wewenang pembinaan untuk menyelesaikan konflik dua institusi penyelenggara pemerintahan daerah itu.
- 3) Melihat fenomena yang terjadi tersebut, pada konteks pengelolaan tugas dan wewenang Gubernur Riau dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota cenderung tidak leluasa dalam menentukan kebijakan atau sekedar mengambil inisiatif atas permasalahan yang ada.
- 4) Karena pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Riau Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dilakukan oleh “Perangkat Gubernur” merupakan aktor yang sama dengan “Perangkat Daerah” penulis berhipotesis hal demikian menjadi penyebab pelaksanaan tugas dan wewenang menjadi tidak maksimal.

METODE

Riset ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif serta jenis penelitian deskriptif. Penelitian dilakukan setelah proposal ini deseminarkan dan dianggap layak untuk dilakukan penelitian. Penulis memproyeksikan penelitian dirampungkan hingga ujian tesis pada bulan Juni tahun 2025. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan tinjauan literatur. Dalam penelitian ini data yang diolah dengan menggunakan metode kualitatif dimana data yang diperoleh dari hasil wawancara terstruktur, observasi, tinjauan literatur maupun dokumentasi lalu diuraikan secara sistematis dan berpedoman kepada landasan teori yang berhubungan dengan pembahasan untuk memecahkan masalah. Berikut ini adalah teknik analisis data yang akan digunakan oleh penulis: reduksi data, triangulasi dan menarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Bidang Pemerintahan

Pelaksanaan Bidang Pemerintahan pada konteks Perangkat Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat dilakukan Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah sebagai perangkat Gubernur pelaksana. Biro Pemerintahan dan Otonomi Daerah sebagai melaksanakan tugas dengan intens berkoordinasi dengan OPD terkait seperti Badan Kesatuan Bangsa dan Politik maupun Biro Organisasi Tata Laksana. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2021 berikut adalah rincian tugas yang dilaksanakan dalam hal bidang Pemerintahan:

- 1) Penyiapan rekomendasi persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturanya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Penyiapan dan koordinasi kegiatan pelantikan kepala instansi vertikal dari Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturanya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 3) Penyiapan pelaksanaan pelantikan bupati/wali kota;
- 4) Penyiapan dan fasilitasi koordinasi kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antardaerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- 5) Penyiapan fasilitasi penyelesaian perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
- 6) Fasilitasi penerimaan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum untuk diteruskan kepada Menteri;
- 7) Penyiapan rekomendasi pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri atas laporan dari DPRD kabupaten/kota;
- 8) Penyiapan rekomendasi penjabat bupati/wali kota kepada Menteri apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wali kota;
- 9) Penyiapan rekomendasi pemberhentian anggota DPRD provinsi kepada Menteri dan pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota atas usul pimpinan DPRD kabupaten/kota;
- 10) Penyiapan penyampaian nama anggota DPRD provinsi yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu kepada Menteri, serta rekomendasi pengangkatan pengganti antarwaktu anggota DPRD kabupaten/kota;
- 11) Penyiapan rekomendasi peresmian ketua, wakil ketua dan keanggotaan DPRD kabupaten/kota;
- 12) Penyiapan rekomendasi penunjukan penjabat sekretaris daerah provinsi untuk persetujuan Menteri dan persetujuan penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota yang ditunjuk bupati/wali kota;
- 13) Penyiapan rekomendasi pengangkatan dan/atau pelantikan kepala perangkat daerah kabupaten/kota yang ditolak diangkat dan/atau dilantik oleh bupati/wali kota;
- 14) Penyiapan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap kerjasama yang dilakukan daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- 15) Penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/ kota dengan melibatkan perangkat daerah dan instansi vertikal terkait untuk menilai kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- 16) Melaksanakan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian penulis mencoba menelusuri sejauhmana perencanaan kegiatan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang GWPP oleh sekretariat GWPP. Perencanaan kegiatan memang merupakan salahsatu unsur utama yang mesti dilaksanakan agar tugas dan wewenang pemerintahan itu terkelola dengan baik dan maksimal. Berikut adalah penjelasan Bapak Megatama terkait dengan perencanaan:

“Seluruh sekretariat GWPP disetiap provinsi memang tidak melewati proses perencanaan, jadi anggaran GWPP ini langsung diberikan pusat kemudian kita di

sekretariat melakukan realisasi. Jadi tidak ada diawali usulan atau pengajuan dari Gubernur, melainkan dana GWPP sudah tersedia tanpa usulan daerah”.

Fakta yang ditemukan ini menurut penulis juga menjadi faktor mengapa dana dekonsentrasi GWPP itu tidak besar. Hal demikian terjadi karena seluruh Gubernur dalam konteks ini sekretariat GWPP di seluruh Provinsi tidak melewati proses pengajuan rencana kegiatan GWPP dimasing-masing daerah kepada pemerintah pusat. Dana dekonsentrasi ternyata diturunkan secara sepihak sesuai keinginan pemerintah pusat, tidak berdasar pada keperluan ruang lingkup tugas dan wewenang GWPP di setiap daerah. Tentu keadaan seperti ini menyebabkan anggaran dekonsentrasi yang ada tidak rasional untuk pelaksanaan seluruh tugas dan wewenang GWPP khususnya pelaksanaan tugas oleh sekretariat GWPP itu sendiri.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Bidang Hukum dan Organisasi

Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada bidang hukum sesuai aturan dilakukan oleh Biro Hukum sebagai perangkat Gubernur sesuai struktur. Biro Hukum dalam melaksanakan tugas memiliki keterkaitan dengan instansi vertikal yaitu kantor wilayah Hukum dan HAM yang belakangan dikenal sebagai Kantor Wilayah Kementerian Hukum. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2021 berikut adalah rincian tugas yang dilaksanakan dalam hal bidang Hukum:

- 1) penyiapan rekomendasi pembatalan peraturan bupati/wali kota;
- 2) penyiapan rekomendasi persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota;
- 3) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota;
- 4) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah kabupaten/ kota;
- 6) penyiapan rekomendasi Perda kabupaten/kota tentang pembentukan kecamatan kepada Menteri untuk mendapat persetujuan;
- 7) penyiapan rekomendasi pembatalan keputusan bupati/wali kota tentang pengangkatan camat yang tidak sesuai dengan ketentuan;
- 8) penyiapan pemberian nomor register terhadap rancangan Perda kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- 9) penyiapan dan fasilitasi penyampaian laporan Perda kabupaten/kota yang telah mendapat nomor register secara berkala kepada Menteri;
- 10) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi kinerja pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota; dan
- 11) melaksanakan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari berbagai wawancara penelitian dengan tiga sumber berbeda yaitu Biro Hukum sebagai perangkat GWPP, bagian hukum daerah sebagai objek pembinaan dan pengawasan dan kantor wilayah kementerian hukum sebagai instansi vertikal penulis mendapatkan fakta bahwa proses fasilitasi yang diawali dengan proses harmonisasi masih belum maksimal. Pendapat ini dibuktikan dengan terungkapnya peraturan daerah yang bertentangan dengan Undang-Undang di Kabupaten Kuantan Singingi, Kabupaten Indragiri Hilir dan Kabupaten Kampar. Lebih spesifiknya lagi adalah Peraturan Daerah turunan dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Ditinjau dari segi kewenangan yang ada, memang Biro Hukum memiliki posisi sebagai penentu apakah setelah harmonisasi dan fasilitasi produk hukum daerah itu layak untuk mendapatkan nomor registrasi dari Kementerian Dalam Negeri. Lemahnya kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dalam proses harmonisasi yaitu hanya sebatas saran perbaikan juga memberikan dampak tidak maksimal terhadap rancangan produk hukum daerah. Proses harmonisasi dilalui oleh daerah kabupaten/kota namun yang menjadi penentu

adalah proses fasilitasi oleh biro hukum sebagai perangkat GWPP. Biro hukum sebagai perangkat GWPP memiliki peran amat vital pada setiap pembentukan serta pemberlakuan produk hukum daerah. Keadaan demikian dikonfirmasi oleh narasumber penelitian dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Kuantan Singingi:

“Kanwil Hukum dan HAM tidak memiliki keterkaitan langsung dengan kabupaten/kota. Berdasarkan permendagri nomor 80 tahun 2015 pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur kepada kabupaten/kota dapat melibatkan instansi vertikal yang membidangi urusan hukum dan pemerintahan, jadi dalam aturan ini jelas kanwil kemenkumham itu hanya sebagai bentuk sinergitas, boleh dilibatkan juga boleh tidak. Maka fasilitasi perangkat GWPP dalam pembentukan produk hukum inilah yang wajib untuk ditindaklanjuti”.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Bidang Keuangan

Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada bidang keuangan sesuai aturan dilakukan oleh OPD Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah atau BPKAD sebagai perangkat Gubernur sesuai struktur GWPP. Merujuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2021 berikut adalah rincian tugas yang dilaksanakan dalam hal bidang keuangan atau urusan fiskal daerah:

- a) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) penyiapan pelaksanaan pemberdayaan dan fasilitasi daerah kabupaten/kota;
- c) penyiapan pelaksanaan fasilitasi khusus kepada penyelenggaraan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang telah dibina namun tidak menunjukkan perbaikan kinerja yang ada di wilayahnya;
- d) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan pengendalian atas defisit APBD kabupaten/kota dengan berdasarkan batas maksimal defisit APBD dan batas maksimal jumlah kumulatif pinjaman daerah; dan
- e) melaksanakan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan sanksi yang bisa diberikan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat menurut penulis memang sangat diperlukan agar pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP bisa dijalankan secara maksimal oleh perangkat gubernur. Adapun kewenangan sanksi ini dapat berupa pemberian rekomendasi sanksi administratif kepada kementerian dalam negeri atau kementerian keuangan. Sanksi pemotongan transfer keuangan ke daerah sesuai yang diungkapkan oleh narasumber penelitian menurut penulis akan memberikan efek jera terhadap daerah-daerah yang tidak menindaklanjuti evaluasi BPKAD sebagai perangkat GWPP atau bahkan tidak merealisasikan agenda prioritas nasional.

Setelah penulis melakukan penelusuran terhadap aturan terkait, penulis menemukan aturan mengenai sanksi yang bisa dikenakan kepada daerah kabupaten/kota yang tidak tertib berupa penundaan atau pemotongan dana alokasi umum sesuai yang diungkapkan narasumber dalam wawancara penelitian. Aturan umum mengenai sanksi dimaksud tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2021 pasal 24 ayat (3) berikut: *“Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak ditindaklanjuti oleh bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, dan bupati/wali kota menetapkan rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD menjadi Perda dan rancangan peraturan bupati/wali kota tentang penjabaran APBD menjadi peraturan bupati/wali kota, gubernur mengusulkan kepada Menteri, selanjutnya Menteri mengusulkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan dana transfer umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (Permendagri Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Perda Tentang APBD, 2021)”.*

Sesuai dengan aturan yang telah penulis kutip tersebut didapatkan fakta bahwa aturan bersifat umum yang menegaskan tugas GWPP pada bidang keuangan diiringi oleh kewenangan untuk mengusulkan agar dilakukan pemotongan transfer keuangan kepada daerah yang tidak menindaklanjuti evaluasi BPKAD Provinsi sebagai perangkat GWPP pada APBD yang telah disahkan. Sesuai yang diungkapkan narasumber realisasi dari aturan mengenai sanksi ini belum pernah dilakukan. Menurut penulis, *political will* berupa keberanian pemerintah pusat untuk memberikan sanksi kepada kabupaten/kota hingga saat ini tidak ada. Pendapat penulis ini dapat dilihat dari tidak adanya aturan turunan atau aturan terkait yang menjabarkan pasal 24 ayat (3) Permendagri Nomor 9 Tahun 2021. Penjabaran pasal dimaksud sangat diperlukan agar sanksi pemotongan transfer keuangan kepada daerah yang tidak menindaklanjuti evaluasi BPKAD sebagai perangkat GWPP dapat direalisasikan.

Fasilitasi berupa evaluasi rancangan APBD oleh BPKAD sebagai perangkat GWPP merupakan peran yang sangat vital. Karena dampak ketidaksinkronan penganggaran daerah dalam APBD tentu menyebabkan program-program strategis nasional yang mesti direalisasikan oleh setiap tingkatan pemerintah dari pusat hingga daerah menjadi tidak berkesinambungan dan merata di setiap wilayah negara. Keberadaan GWPP disertai dengan tugas dan wewenang yang ada tentu diharapkan menjadi instrumen untuk menjadi jembatan pemerintah pusat terhadap daerah kabupaten/kota. Pada konteks ini adalah ketertiban kabupaten/kota untuk merealisasikan agenda nasional. Hal demikian juga harus dipahami oleh daerah Kabupaten/Kota sebagai konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan.

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Bidang Perencanaan

Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada bidang perencanaan sesuai aturan dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau BAPPEDA sebagai perangkat Gubernur sesuai struktur. Di Provinsi Riau BAPPEDA dan Penelitian Pengembangan (Litbang) digabungkan menjadi satu OPD yaitu BAPPEDA LITBANG. Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2021 berikut adalah rincian tugas yang dilaksanakan dalam konteks GWPP bidang perencanaan:

- a) penyiapan dan koordinasi penyelarasan perencanaan pembangunan antardaerah kabupaten/kota dan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang RPJPD dan RPJMD;
- c) penyiapan pemberian rekomendasi atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d) penyiapan dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di daerah kabupaten/kota;
- e) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang tata ruang daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f) penyiapan dan koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- g) penyiapan dan koordinasi teknis pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antardaerah kabupaten/kota lingkup daerah provinsi; dan
- h) melaksanakan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara garis besar tugas dan wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada bidang perencanaan yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) adalah melakukan fasilitasi terhadap seluruh dokumen perencanaan daerah. Dokumen perencanaan daerah secara umum terdiri dari tiga bentuk dokumen. Dokumen dimaksud adalah RKPD, RPJMD dan RPJPD.

Perencanaan tahunan yang dikenal dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Perencanaan lima tahunan yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), secara ideal dokumen RPJMD mengacu pada periodeisasi kepala daerah

defenitif untuk penjabaran visi-misi politik pada suatu periode kepemimpinan. Serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), merupakan dokumen perencanaan untuk menggambarkan proyeksi daerah selama dua puluh tahun atau idealnya empat periode kepemimpinan pemerintahan. RPJPD dan RPJMD merupakan dokumen perencanaan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Sedangkan RKPD adalah produk hukum dalam bentuk peraturan kepala daerah (Perwali/Perbup).

Sebagaimana kendala yang dijelaskan narasumber dalam wawancara penelitian yang dilakukan penulis, fenomena keterlambatan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang penyusunan RKPD serta Peraturan Presiden tentang Rencana Kerja Pemerintah tentu menyebabkan proses fasilitasi dokumen rancangan RKPD yang dilakukan oleh BAPPEDA sebagai GWPP mengalami kendala. Karena dua produk hukum memang menjadi pedoman fasilitasi oleh BAPPEDA. Apabila Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Presiden terkait mengalami keterlambatan otomatis waktu fasilitasi oleh BAPPEDA menjadi semakin sedikit.

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis pedoman penyusunan RKPD Tahun 2021 baru keluar pada bulan Juli 2020 sedangkan pedoman penyusunan RKPD Tahun 2022 diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri pada bulan Mei 2021. Sedangkan secara ideal Peraturan Kepala Daerah tentang RKPD tersebut telah disahkan pada bulan Juni atau Juli. Keterbatasan waktu yang dialami oleh BAPPEDA sebagai perangkat GWPP tentu berpotensi menyebabkan proses fasilitasi berupa evaluasi rancangan RKPD menjadi tidak maksimal.

Padahal proses perencanaan oleh Kabupaten/Kota yang didasari oleh hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) telah dilaksanakan sebelum batas waktu yang ditentukan. Hal demikian dilakukan Kabupaten/Kota sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Pasal 94 ayat (4) yang mengatur Musrenbang RKPD sudah harus rampung di tingkat Kabupaten/Kota pada minggu keempat bulan Maret setiap tahunnya, (Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, 2017).

Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat pada Bidang Pengawasan

Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada bidang Pengawasan sesuai ketentuan dilakukan oleh Inspektorat Daerah sebagai perangkat Gubernur sesuai struktur GWPP. Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugas GWPP memiliki keterkaitan dengan instansi vertikal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 tahun 2021, berikut adalah rincian tugas GWPP yang dilaksanakan dalam hal bidang pengawasan:

- a) penyiapan pemberian penghargaan atau pengenaan sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b) penyiapan dan fasilitasi pelaksanaan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c) penyiapan pengenaan sanksi administrasi berupa teguran tertulis kepada bupati/wali kota yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- d) penyiapan pengenaan sanksi administrasi berupa teguran tertulis kepada bupati/wali kota berdasarkan laporan DPRD atas tidak diterimanya penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi;
- e) penyiapan pengenaan sanksi kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang telah dibatalkan;
- f) penyiapan pengenaan sanksi kepada bupati/wali kota yang tidak menyebarluaskan Perda dan peraturan kepala daerah yang telah diundangkan;
- g) penyiapan pengenaan sanksi administratif berupa teguran tertulis kepada bupati/wali kota yang tidak mengumumkan informasi tentang pelayanan publik;

- h) penyiapan pengenaan sanksi administratif kepada bupati/wali kota yang tidak memberikan pelayanan perizinan;
- i) penyiapan pengenaan sanksi administratif kepada bupati/wali kota yang tidak melaksanakan program strategis nasional;
- j) penyiapan pengenaan sanksi administratif kepada bupati/wali kota yang tidak mengumumkan informasi pembangunan daerah dan informasi keuangan daerah; dan
- k) melaksanakan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sesuai dengan uraian tugas dan wewenang GWPP pada bidang pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah sebagai Perangkat GWPP dapat penulis analisis sebagian besar tugas meliputi pengawasan, monitoring dan supervisi. Pelaksanaan pengawasan, monitoring dan supervisi ini bermuara pada pengenaan sanksi, proses pengenaan sanksi inilah dilakukan pengkajian oleh Inspektorat Daerah Riau. Secara teknis pelaksanaan tugas dan wewenang pada bidang pengawasan oleh Inspektorat dijelaskan oleh Bapak Gusti sebagai Ketua Tim Pengawasan Inspektorat Daerah Provinsi Riau berikut:

“Tentu terkait bidang pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat itu adalah pengawasan lebih rinci yaitu pengawasan terhadap pencapaian Standa Pelayanan Minimal (SPM) Kabupaten/Kota. Misal pada tahun 2022 kita lakukan evaluasi terhadap pencapaian SPM 2021, biasanya evaluasi itu dilaksanakan per triwulan jadi selama setahun ada 4 tahapan evaluasi. OPD Pengampu SPM adalah OPD pelayanan dasar seperti PUPR, Dinas Kesehatan, Satpol PP dan lain sebagainya. Sedangkan pada sisi lain Inspektorat juga melakukan pembinaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah secara umum dan menyeluruh. Khusus pada evaluasi dari pengawasan pencapaian SPM merupakan pelaksanaan tugas GWPP yang dilaksanakan oleh Inspektorat”.

Dari penjelasan ringkas oleh narasumber melalui wawancara penelitian yang dilakukan penulis diketahui ada dua perbedaan yang mendasar. Terdiri dari pelaksanaan tugas dan wewenang Inspektorat Daerah sebagai perangkat daerah. Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagai perangkat daerah dilakukan inspektorat daerah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan (binwas) terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum dan menyeluruh.

Sesuai pernyataan narasumber dalam menjawab wawancara penelitian yang dilakukan penulis diketahui bahwa inspektorat telah melaksanakan tugas dan wewenang perangkat GWPP dalam hal sanksi teguran. Namun sanksi administratif lainnya seperti penjelasan tugas inspektorat bisa melakukan pengenaan sanksi administratif kepada bupati/wali kota yang tidak melaksanakan program strategis nasional hingga saat ini belum ada.

Keadaan seperti ini memiliki kesamaan dengan pelaksanaan GWPP pada bidang Keuangan yang mengalami hal serupa tidak ada pelaksanaan sanksi yang lebih berat sedangkan secara umum sanksi ini telah diatur dalam aturan perundang-undangan. Pembinaan kepala daerah yang tidak mengikuti pembinaan pengawasan GWPP sesuai yang disebutkan narasumber menurut penulis adalah hal yang tepat. Pembinaan khusus oleh Kementerian Dalam Negeri ini telah diatur pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah namun belum mencakup secara khusus pada pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP di bidang pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat sebagai perangkat GWPP.

Kendala Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

A) Sumber Daya

Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat memiliki permasalahan pada aspek sumber daya. Secara teori yang penulis paparkan pada bagian

sebelumnya, sumber daya pada konteks ini merupakan anggaran, fasilitas memadai, hingga kapasitas dan kapabilitas pegawai yang menjadi eksekutor tugas dan wewenang. Misalnya pada biro otonomi dan pemerintahan daerah yang menjadi *leading sector* pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP di bidang pemerintahan, pada biro ini juga melekat sekretariat GWPP. Sekretariat GWPP merupakan sekretariat yang ditujukan untuk menunjang segala kebutuhan pelaksanaan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Ketidaktersediaan anggaran dekonsentrasi GWPP yang memadai pada pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP pada bidang pemerintahan yang penulis temui menunjukkan pengingkaran terhadap aturan perundang-undangan terkait. Pemerintah pusat tidak memberikan anggaran yang memadai untuk menopang pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP yang mesti dilaksanakan oleh Gubernur. Selain itu pada bidang lain memang tidak penulis temui pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP yang terkendala anggaran. Itu dikarenakan pada bidang selain bidang pemerintahan melaksanakan tugas dan wewenang GWPP mengenai fasilitasi maupun evaluasi yang memang telah menjadi tugas pokok OPD terkait.

Akan tetapi keterbatasan sumber daya manusia baik dari segi jumlah maupun kapasitas dan kapabilitas penulis temui pada bidang Hukum dan Perencanaan. Pada bidang hukum sesuai dengan pengakuan narasumber penelitian pada bagian sebelumnya masih ditemui peraturan daerah yang telah melewati proses fasilitasi kemudian aturan tersebut diberlakukan namun ternyata masih bertentangan dengan Undang-Undang. Pada rentang 2019 hingga 2022 hal demikian ditemui pada Perda Kuantan Singingi, Kampar dan Rokan Hulu. Keadaan seperti ini menunjukkan pelaksana fasilitasi pembentukan produk hukum pada Biro Hukum Pemerintah Provinsi Riau masih terbatas secara kuantitas maupun kualitas. Analisis penulis ini diperkuat oleh data Indeks Reformasi Hukum (IRH) Provinsi Riau pada tahun 2022 hanya mendapatkan nilai cukup (CC) dengan skor 55,93. Variabel penilaian IRH dimaksud mencakup pada ketersediaan ASN mumpuni dan kualitas hasil revidi (fasilitasi) pembentukan produk hukum daerah.

Selain pada bidang hukum, bidang perencanaan juga didapati mengalami kekurangan sumber daya manusia. Kekurangan pelaksana fasilitasi pada bidang perencanaan terjadi apabila waktu fasilitasi untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) terbatas, hanya berkisar satu hingga tiga bulan. Sedangkan dokumen perencanaan berupa RKPD yang mesti dilakukan fasilitasi terdiri dari seluruh kabupaten/kota se-Provinsi Riau. Hal demikian diakui oleh narasumber penelitian dari BAPPEDA Litbang mengalami volume kerja yang selalu meningkat pada pertengahan tahun ketika dokumen RKPD mulai dilakukan fasilitasi. Keadaan ini tentu berpotensi mengakibatkan menurunnya kualitas pelaksanaan tugas fasilitasi penyusunan dokumen perencanaan oleh GWPP.

B) Komunikasi

Setelah penulis lakukan analisis pada konteks pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP secara aspek komunikasi telah mempertimbangkan tiga hal dimaksud. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dengan segala tugas dan wewenang yang diberikan telah membuat rentang kendali menjadi singkat. Tentu singkatnya rentang kendali antar level pemerintah telah memberikan perbaikan pada faktor transmisi kebijakan maupun kejelasan suatu kebijakan. Setiap proses fasilitasi maupun evaluasi Kabupaten/kota diberbagai bidang yang dilaksanakan oleh GWPP merupakan bentuk proses memperpendek rentang kendali.

Selain itu proses fasilitasi dan evaluasi yang dilakukan oleh Bidang Hukum, Perencanaan, dan Keuangan selalu diakhiri dengan keluarnya surat keputusan (SK) Gubernur tentang evaluasi dan fasilitasi. Berbagai macam surat keputusan yang penulis lihat dari bidang-bidang yang melakukan fasilitasi, kejelasan saran perbaikan memang telah dituangkan dalam dokumen tersebut.

C) Disposisi

Menurut analisis penulis persoalan disposisi pada pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP justru ada pada pemerintah pusat yang bertindak sebagai pembuat aturan teknis. Misal kendala yang dihadapi oleh struktur perangkat gubernur pelaksana GWPP bidang keuangan ialah tidak diberikan instrumen penunjang berupa payung hukum untuk memberikan berbagai kemungkinan sanksi administrasi kepada daerah Kabupaten/Kota yang tidak tertib dalam hal kebijakan fiskal masing-masing daerah.

Keadaan yang penulis paparkan tersebut tentu menjadi suatu paradoks yang memiliki dampak pada pelemahan GWPP pada bidang keuangan itu sendiri. Yaitu pemerintah pusat membuat GWPP tidak mampu memberikan rekomendasi sanksi karena aturan detail pemberian sanksi belum ada, namun disisi lain kementerian keuangan diberikan payung hukum untuk memberikan “*reward*” terhadap daerah yang memiliki pencapaian baik dalam urusan fiskal. Tidak seimbangnya *reward and punishment* tentu juga berimplikasi serius pada anggapan daerah Kabupaten/kota bahwa Gubernur masih tumpul dalam pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP yang dimiliki olehnya.

Keadaan serupa juga terjadi pada pelaksanaan GWPP bidang perencanaan. Yaitu aturan terkait fasilitasi perencanaan daerah oleh GWPP belum mengatur secara detail hingga pada proses pemberian sanksi. Jika pun ada sanksi itu sebatas mengenai pembatalan peraturan daerah RPJMD maupun RPJPD yang notabene merupakan dokumen perencanaan umum. Sedangkan untuk dokumen perencanaan tahunan belum memiliki sanksi serupa. RKPD sebagai dokumen perencanaan tahunan tentu lebih memerlukan kesinambungan dengan perencanaan level pemerintah lainnya karena dokumen ini mengatur rencana kerja suatu daerah pada tahun tertentu.

Kendala lain juga mengenai pedoman teknis yang menjadi dasar perencanaan daerah. Pada bagian sebelumnya telah penulis paparkan pedoman teknis berupa Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri Dalam Negeri mengalami keterlambatan setiap tahun. Keterlambatan penerbitan ini tentu memperpendek waktu fasilitasi yang bisa dilakukan oleh GWPP dalam hal ini adalah BAPPEDA Litbang. Menurut penulis kematangan pedoman teknis penyusunan perencanaan setiap tahun menjadi acuan mutlak daerah agar tetap merencanakan berbagai kebijakan sesuai panduan dimaksud. Apabila waktu yang ada semakin pendek tentu penyusunan perencanaan di level daerah terutama Kabupaten/Kota menjadi tidak maksimal.

D) Birokrasi

Birokrasi tergolong baik apabila tugas dan wewenang dilaksanakan secara efektif dan efisien. Alur birokrasi mesti lugas menjawab serta menyelesaikan tugas dan wewenang yang telah dibagi sedemikian rupa melalui aturan. Pada konteks pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP juga ditemukan persoalan birokrasi. Misalnya pada bidang hukum mengenai alur birokrasi yang melibatkan instansi vertikal yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM pada proses harmonisasi lalu kemudian proses fasilitasi dilaksanakan oleh Biro Hukum Provinsi Riau.

Menurut analisis penulis ada dua opsi bisa menjadi perbaikan dalam hal alur pembentukan produk hukum daerah ini. Pertama yaitu melakukan proses fasilitasi oleh biro hukum terlebih dahulu setelah itu baru dilakukan harmonisasi akhir oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum. Sedangkan opsi kedua adalah dengan alur seperti ada saat ini yaitu dilakukan harmonisasi oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum lalu dilaksanakan fasilitasi oleh Biro Hukum Provinsi. Setelah dua tahapan itu dilakukan maka pembentukan produk hukum dirampungkan untuk diberlakukan. Namun pasca penerbitan nomor registrasi suatu produk hukum harus dilakukan proses harmonisasi akhir oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum untuk mendeteksi lebih dini potensi aturan yang saling bertentangan.

Menurut penulis persoalan ini tidak terlalu menjadi suatu kendala karena memang secara regulasi dan konsep dari GWPP itu sendiri pelaksanaan evaluasi dari pencapaian SPM adalah tugas dan wewenang bidang pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi. Permasalahan fundamental menurut analisis penulis sebenarnya ada pada daerah yang tidak tertib dalam pencapaian SPM meskipun secara perencanaan dan penganggaran telah memenuhi.

Sama seperti GWPP bidang keuangan dan bidang perencanaan, GWPP pada bidang pengawasan ini juga mesti memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi atau setidaknya merekomendasikan kepada pemerintah pusat agar daerah bermasalah dijatuhkan sanksi tegas. Sesuai ulasan penulis pada bagian sebelumnya, aturan mengenai potensi sanksi yang dapat dijatuhkan kepada daerah bermasalah telah ada. Namun hingga saat ini aturan teknis berupa alur penjatuhan sanksi tersebut tidak kunjung diterbitkan oleh pemerintah pusat. Keadaan seperti ini menurut penulis hanya akan melemahkan tugas dan wewenang GWPP khususnya pada bidang pengawasan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis paparkan pada bagian sebelumnya. Maka riset Tugas Dan Wewenang Gubernur Riau Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Tahun 2019 – 2022 ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah (GWPP) terbagi menjadi lima (5) bidang yaitu: bidang pemerintahan, bidang hukum, bidang keuangan, bidang perencanaan, dan bidang pengawasan. Pada bidang pemerintahan, GWPP melaksanakan tugas dan wewenang bersifat administratif seperti pemberian rekomendasi dan penyiapan pelantikan kepala daerah Kabupaten/Kota. Kemudian tugas dan wewenang melaksanakan fasilitasi kepada daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh bidang hukum, bidang perencanaan, dan bidang keuangan. Bidang hukum melaksanakan fasilitasi terkait pembentukan produk hukum daerah berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Bidang keuangan melaksanakan fasilitasi terhadap penyusunan APBD maupun APBD-Perubahan. Sedangkan fasilitasi penyusunan RKPD, RPJMD, dan RPJPD dilaksanakan oleh bidang perencanaan. Pengawasan capaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) dilakukan oleh GWPP bidang pengawasan. Persoalan pelaksanaan tugas dan wewenang pada bidang pemerintahan disebabkan oleh keterbatasan anggaran dana dekonsentrasi GWPP. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten/Kota ditemukan belum sepenuhnya mengikuti hasil evaluasi dalam proses fasilitasi yang dilaksanakan bidang hukum, bidang keuangan, dan bidang perencanaan GWPP. Serta banyak target SPM tidak terpenuhi meskipun telah dilakukan pengawasan oleh GWPP bidang pengawasan.
- 2) Kendala pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur Riau sebagai Wakil Pemerintah Pusat terdiri dari sumber daya, komunikasi, disposisi dan birokrasi. Pada faktor sumber daya terdapat kendala dana dekonsentrasi untuk melaksanakan tugas dan wewenang tidak memadai. Selain itu keterbatasan aktor pelaksana atau sumber daya manusia di setiap bidang GWPP juga ditemui menjadi kendala. Faktor komunikasi pada pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP telah dijalankan maksimal sehingga tidak memiliki kendala yang signifikan. Faktor disposisi dinilai memberikan kontribusi besar pada kendala pelaksanaan tugas dan wewenang GWPP. Komitmen penuh (*political will*) pemerintah pusat belum maksimal karena tidak adanya aturan teknis pemberian sanksi kepada Kabupaten/Kota serta pedoman teknis sering mengalami keterlambatan. Pada faktor birokrasi memiliki kendala terutama pada alur birokrasi fasilitasi pembentukan produk hukum daerah serta pengawasan pencapaian SPM.

REFERENSI

- Adisubrata, W. S. (2001). *Otonomi daerah di era reformasi edisi revisi*. UPP AMP YKPN.
- Adnan, I. M. (2017). *Distribusi Kekuasaan Dalam Struktur Pemerintahan Di Indonesia*.
- Adrie. (2022). *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian*. Jurnal Yustitia, 16(1), 22–36. <https://doi.org/10.62279/yustitia.v16i1.897>
- Agusta, I. (2018). *Teknik Pengumpulan dan Analisis Data Kualitatif*. Jurnal Studi Komunikasi Dan Media, 02, 1–11.
- Asrida, W., Marta, A., & Wazni. (2022). *Implementasi Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanggulangan COVID-19 di Pekanbaru Implementation of Large-Scale Social Restrictions Policy in Countering COVID-19 in Pekanbaru*. Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 21(02), 244–253. <https://doi.org/10.35967/njip.v21i2.445>
- Eka Mulya Dharma, A., & Author, C. (2022). *Analisis Yuridis Normatif Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Otonom Dan Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia*. 3(1), 2746–7538.
- Erlangga, S., & Wasti, R. M. (2023). *Problematisasi Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dalam Program Strategis Nasional*. 13(1), 151–164.
- Gunawan, I. (2020). *Metode Penelitian Kualitatif*. Pre-Print Digital Library UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 1–14.
- Kanwil Kemenkumham Riau. (2023). *PEMKAB KUANTAN SINGINGI CURHAT KE KANWIL KEMENKUMHAM RIAU TERKAIT PERDA KUANSING NOMOR 4 TAHUN 2017*. <https://Riau.Kemenkumham.Go.Id/>.
- KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA BADAN STRATEGI KEBIJAKAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA. (2020). *Pedoman Teknis Indeks Reformasi Hukum*.
- KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 100.4.3-526 TAHUN 2023 TENTANG PETUNJUK TEKNIS PELAKSANAAN KEGIATAN DEKONSENTRASI GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT (2022).
- Laary, Y., Tulusan, F. M. ., & Dengo, S. (2022). *IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEAMANAN DAN KETERTIBAN DI DESA BARU KECAMATAN IBU SELATAN KABUPATEN HALMAHERA BARAT*. Jurnal Administrasi Publik : Public Administration Journal, 33(1), 1–12.
- Nawawi, Z. (2015). *Manajemen Pemerintahan* (2nd ed.). Rajawali Pers.
- Ndraha, T. (2015). *Kybernology Ilmu Pemerintahan Baru*. PT. Rineka Ciptra.
- PERATURAN DAERAH KABUPATEN KUANTAN SINGINGI NOMOR 4 TAHUN 2017 TENTANG PENATAAN DAN PEMERINTAHAN DESA, 1 (2017).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur, 5 Kementerian Dalam Negeri 248 (2021).
- PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA NOMOR 80 TAHUN 2015 TENTANG PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH, 151 JDIH Kemendagri 10 (2015).
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2022 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan, Peraturan Perundang-undangan 17 (2022).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Republik Indonesia 1 (2018).
- Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, Nomor 65 Menteri Kesehatan Republik Indonesia Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia 2004 (2017). www.peraturan.go.id
- Permendagri Nomor 9 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan PerDa Tentang

- APBD, Menteri Dalam Negeri Indonesia 1 (2021).
- Pratiwi, cekli setya, Purnamawati, shinta ayu, Fauzi, & Purbawati, C. Y. (2018). *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. LeIP.
- PUTUSAN MK Nomor 137/PUU-XIII/2015, 6 (2015).
- Ramdani, D. (2022). *Deklinasi Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah dan Penyelenggara Urusan Pemerintahan Konkuren Daerah Provinsi*. Jurnal Restorasi Hukum, 5(1), 31. <https://doi.org/10.14421/jrh.v5i1.2385>
- Rauf, R. (2018). *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah*. JURNAL KAJIAN PEMERINTAH : Journal Of Government, Social and Politics, 4(1), 1–9. [https://doi.org/10.25299/jkp.2018.vol4\(1\).2158](https://doi.org/10.25299/jkp.2018.vol4(1).2158)
- Riau Pos. (2020). *Bukan Substansi RPJMD Pekanbaru yang Ditolak*. Riau Pos. <https://riaupos.jawapos.com/pekanbaru/2253511365/bukan-substansi-rpjmd-pekanbaru-yang-ditolak>
- Riauonline. (2020). *Gubernur Riau Kembali Draft Revisi RPJMD Pekanbaru*. <https://www.riauonline.co.id/>. <https://www.riauonline.co.id/kota-pekanbaru/read/2020/05/31/gubernur-riau-kembalikan-draft-revisi-rpjmd-pekanbaru>
- Sahbani, A. (2017). *Catat!!! Kini Pembatalan Perda Kabupaten/Kota Wewenang MA*. Hukumonline.Com. <https://www.hukumonline.com/berita/a/catat-kini-pembatalan-perda-kabupaten-kota-wewenang-ma-lt58e5f4f15b574/>
- Supriyanto, B. (2009). *Manajemen Pemerintahan : Plus Dua Belas Langkah Strategis*. CV. Media Brilian.
- UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA, ACM International Conference Proceeding Series 45 (2014). <https://doi.org/10.1145/2904081.2904088>
- UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, 460 (2014).
- Winarno, B. (2002). *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo.
- Yulianto, H. (2021). *Pola Koordinasi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Dengan Bupati / Walikota Dalam Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Pemerintah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jurnal Ilmiah Hukum Dan Keadilan, 8(2), 276–295. <https://doi.org/10.59635/jihk.v8i2.161>