

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia wajib berlandaskan pada Prinsip Legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Prinsip ini menuntut bahwa setiap tindakan administrasi negara harus memiliki dasar hukum yang jelas dan sah (*yuridisitas*).¹ Prinsip ini adalah pembatas esensial terhadap kekuasaan, termasuk kewenangan Kepala Daerah dalam menata organisasi dan menggunakan anggaran publik, sebab tindakan administrasi tanpa landasan hukum yang memadai berpotensi cacat secara yuridis, menciptakan ketidakpastian hukum, dan rentan terhadap penyalahgunaan wewenang.² Meskipun pejabat pemerintahan diberikan kewenangan diskresi kemampuan untuk mengambil keputusan guna mengatasi stagnasi demi kepentingan umum penggunaan diskresi tersebut harus diselaraskan dengan ketentuan hukum yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).³

Struktur kelembagaan formal pemerintahan daerah di Indonesia diatur secara ketat oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

¹ Alivia Fitri Salsabila, Muhammad Atma Taher, And M Salman Al Fariji Irham, "Penerapan Prinsip Legalitas, Yuridikitas, Dan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia Guna Mengukuhkan Tata Kelola Yang Berkeadilan," *Jurnal Ilmiah Pgsd Fkip* 9 (2023): Banten Serang.

² Razy Fakhruddin, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, (2020), Hal. 2–5.

³ Yusri Munaf, *Sejarah Hukum Administrasi Negara*, (2023).

tentang Perangkat Daerah. Kerangka regulasi ini mendefinisikan secara spesifik pembentukan, jenis, kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah, termasuk dengan tujuan menciptakan birokrasi yang efisien, ramping, dan kaya fungsi (*lean and mean*) untuk meminimalisir sumber daya yang tidak perlu dan menghilangkan birokrasi yang lamban. Dalam hal ini, bantuan kepada Kepala Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan wajib disalurkan melalui Perangkat Daerah formal yang sudah terdefinisi.⁴

Meskipun fenomena pembentukan Lembaga Non-Struktural (LNS) sering muncul sebagai respons terhadap ketidakefektifan lembaga struktural formal, penciptaan organ-organ di luar struktur formal ini harus tetap didasarkan pada otoritas yang didelegasikan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah yang lebih tinggi.⁵ Kontroversi mengenai batas kewenangan Gubernur dalam menata organisasinya termanifestasi secara nyata dalam kasus pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepulauan Riau. Secara yuridis, Keberadaan tim tersebut dituangkan dalam Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 79 Tahun 2022 tentang Pedoman Pengangkatan Tim Khusus Gubernur dalam Pengendalian Pencapaian Target Pembangunan Daerah. Pasal 3 ayat (2) Pergub ini secara tegas menyatakan bahwa secara operasional Tim Khusus berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur.⁶ Regulasi ini mendefinisikan Tim Khusus sebagai tim yang dibentuk untuk percepatan pembangunan dengan fokus pada

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

⁵ Y Hartono, "Urgensi Lembaga Non Struktural Dalam Mewujudkan Good Governance," *Jurnal Kewarganegaraan*, (2023): Hal. 32.

⁶ Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 79 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pengangkatan Tim Khusus Gubernur Dalam Pengendalian Pencapaian Target Pembangunan Daerah

program prioritas Gubernur dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur.

Berdasarkan payung hukum tersebut, diangkatlah 17 anggota melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur Nomor 10 Tahun 2025 dengan tugas mengendalikan dan mempercepat target pembangunan daerah.⁷ Meskipun Pemerintah Provinsi Kepri mengklaim Tim Khusus diperlukan untuk efektivitas koordinasi proyek dan percepatan pembangunan,⁸ penggunaan mekanisme Peraturan Gubernur (Pergub) dan SK Gubernur untuk membentuk organ yang bersifat semi-permanen dan menggunakan anggaran publik secara masif menimbulkan keraguan mendalam dari sudut pandang hukum tata negara. Hal ini mengingat Peraturan Gubernur memiliki kedudukan di bawah Peraturan Daerah dan pada umumnya tidak digunakan sebagai dasar pembentukan struktur organisasi yang menimbulkan beban signifikan terhadap APBD di luar Perangkat Daerah.

Kekhawatiran publik dan akademisi ini diperkuat oleh temuan resmi dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Nomor: 82.B/LHP/XVIII.TJP/04/2023 yang secara eksplisit meragukan dasar hukum pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepri. Persoalan kedudukan hukum menjadi semakin krusial karena meskipun Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 79 Tahun 2022 telah diterbitkan, nomenklatur "*Tim Khusus*" tidak dikenal dalam struktur Perangkat Daerah menurut PP 18/2016. Hal ini menciptakan ketidakjelasan kelembagaan, di mana sebuah organ eksekutif dibentuk di luar

⁷ Mabasnews.Com, "Pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepri Disorot: Diduga Tak Berdasar Hukum Dan Memboroskan APBD," (2025), <https://Mabasnews.Com/Pembentukan-Tim-Khusus-Gubernur-Kepri-Disorot-Diduga-Tak-Berdasar-Hukum-Dan-Memboroskan-Apbd/>.

⁸ Batamtimes.Co, "Gubernur Kepri Ansar Ahmad Bentuk Tim Khusus, Libatkan 17 Anggota Ini Namanya,"(2025), <https://Batamtimes.Co/2025/02/02/Gubernur-Kepri-Ansar-Bentuk-Tim-Khusus/>.

struktur formal namun memiliki kewenangan luas dan fasilitas keuangan negara.⁹ Temuan yang dinilai paling signifikan berkaitan dengan aspek akuntabilitas fiskal. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mencatat pengalokasian APBD Tahun 2022 sebesar Rp12.349.105.315,00 untuk honorarium Tim Khusus yang tidak didukung secara memadai oleh bukti pelaksanaan kegiatan, seperti daftar kehadiran, laporan kegiatan, maupun dokumentasi resmi berupa kajian dan rekomendasi yang disampaikan kepada Gubernur. Kondisi tersebut menunjukkan belum terpenuhinya prinsip pertanggungjawaban penggunaan anggaran. BPK selanjutnya menyatakan bahwa kedudukan Tim Khusus tidak sejalan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018, yang mengatur bahwa pelaksanaan tugas Gubernur dibantu oleh perangkat daerah dan staf ahli yang dibentuk serta diatur secara resmi.¹⁰

Padahal, Pasal 16 Pergub 79/2022 telah mewajibkan adanya laporan tertulis bulanan sebagai bentuk pertanggungjawaban. Ketidapatuhan terhadap mekanisme internal yang dibuat sendiri ini menunjukkan bahwa status kedudukan hukum Tim Khusus tidak hanya bermasalah secara kelembagaan, tetapi juga secara fungsional administratif.¹¹ BPK menyimpulkan bahwa kedudukan Tim Khusus tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi karena tugas

⁹ Mabesnews.Com, “Pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepri Disorot: Diduga Tak Berdasar Hukum Dan Memboroskan Apbd.” *Loc. Cit*

¹⁰ Regional News, “Bpk Temukan Belasan Miliar Honorarium Timsus Gubernur Kepri Tak Disertai Bukti Kerja,” (2023), [https://Regionalnews.Id/2023/06/01/Bpk-Temukan-Belasan-Miliar-Honorarium-Timsus-Gubernur-Kepri-Tak-Disertai-Bukti-Kerja/#:~:Text=Regional News.Id%2cTanjungpinang – Badan Pemeriksa Keuangan,Gubernur Kepri Tidak Didukung Bukti Kegiatan Kerja.](https://Regionalnews.Id/2023/06/01/Bpk-Temukan-Belasan-Miliar-Honorarium-Timsus-Gubernur-Kepri-Tak-Disertai-Bukti-Kerja/#:~:Text=Regional%2cTanjungpinang%20Badan%20Pemeriksa%20Keuangan,Gubernur%20Kepri%20Tidak%20Didukung%20Bukti%20Kerja.)

¹¹ Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 79 Tahun 2022 Tentang Pedoman Pengangkatan Tim Khusus Gubernur Dalam Pengendalian Pencapaian Target Pembangunan Daerah.

Gubernur seharusnya dibantu oleh perangkat daerah resmi.

Kesenjangan normatif (*gap analysis*) dalam penelitian ini terletak pada konflik fundamental antara tuntutan hukum formal (*das Sollen*) yang menghendaki kejelasan kelembagaan dan efisiensi birokrasi melalui Peraturan Pemerintah 18 tahun 2016 dan Undang-Undang 23 tahun 2014, dengan realitas faktual (*das Sein*) di Kepulauan Riau, di mana Gubernur sebagai kepala daerah menciptakan tim khusus melalui otoritas diskresi yang dipertanyakan. Ketidakjelasan apakah Tim Khusus ini merupakan bagian dari jabatan organik, jabatan politik, atau tenaga ahli kontrak menciptakan kekosongan norma mengenai standar pengawasan dan pertanggungjawabannya. Tim Khusus, dengan fungsi operasional percepatan pembangunan dan pembiayaan yang masif, tidak dapat disamakan dengan Staf Ahli biasa, namun juga tidak memiliki dasar hukum yang memadai untuk menjadi Perangkat Daerah.¹² Penelitian ini berargumen bahwa pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepulauan Riau yang didasarkan pada Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2022 dan Surat Keputusan Gubernur berfungsi seperti Perangkat Daerah tetapi dibentuk di luar kerangka kelembagaan formal yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Hal ini dapat menciptakan ketidakpastian hukum (*onzekerheid*) mengenai kedudukan hukum serta merupakan indikasi pelebaran kewenangan yang melanggar Prinsip Legalitas dan Asas Akuntabilitas dalam Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan uraian *das sollen* yang menuntut kejelasan hierarki

¹² MabesNews.com, "Pembentukan Tim Khusus Gubernur Kepri Disorot: Diduga Tak Berdasar Hukum Dan Memboroskan APBD."

kelembagaan, serta *das sein* yang ditunjukkan oleh fakta yuridis bahwa Peraturan Gubernur Nomor 79 Tahun 2022 dijadikan landasan bagi organ yang memiliki wewenang luas seperti perangkat daerah, maka timbul kerancuan mengenai keabsahan dan status tim khusus tersebut. Oleh karena itu, penelitian yuridis normatif ini menjadi sangat penting dan mendesak untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar mengenai kedudukan hukum tim khusus Gubernur Kepulauan Riau.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana kedudukan hukum Tim Khusus Gubernur Kepulauan Riau?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang hingga rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis kedudukan hukum tim khusus Gubernur Kepulauan Riau.

1.4. Manfaat Penelitian

Maksud dilakukannya penelitian ini yaitu untuk memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan

berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum melalui pengayaan konsep dan teori yang relevan dengan isu yang diteliti, sebagaimana dijelaskan dalam literatur metodologi penelitian hukum bahwa manfaat teoritis diarahkan untuk pengembangan ilmu hukum itu sendiri. Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan memberikan masukan yang bersifat aplikatif bagi pembuat kebijakan, penegak hukum, maupun pihak terkait lainnya dalam memecahkan masalah di lapangan, sejalan dengan pandangan metodolog bahwa manfaat praktis berkaitan dengan pemanfaatan hasil penelitian untuk menyelesaikan persoalan nyata dan merumuskan rekomendasi tindakan.¹³

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Melalui analisis yang sistematis terhadap dasar hukum dan kewenangan Gubernur Kepulauan Riau dalam mengangkat tim khusus. Kajian ini dapat memperkaya khazanah teori mengenai konsep jabatan pemerintahan non-struktural di lingkungan pemerintah daerah, sekaligus memperjelas batasan antara jabatan pemerintahan yang diakui secara normatif dalam peraturan perundang-undangan dengan bentuk-bentuk penugasan atau pembentukan tim oleh kepala daerah. Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, setiap tindakan pemerintahan hanya sah sepanjang memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-

¹³ Sugiyono, *Buku Ajar Metodologi Penelitian*, (2019).

undangan, karena tanpa dasar kewenangan tindakan tersebut berpotensi menjadi tindakan maladministratif.¹⁴

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pemerintah daerah sebagai bahan pertimbangan yuridis yang objektif dalam penerbitan keputusan pengangkatan Tim Khusus, guna memastikan kesesuaian dasar hukum dan kewenangan dengan peraturan perundang-undangan serta meminimalkan potensi maladministrasi dan sengketa tata usaha negara. Bagi kalangan akademisi, penelitian ini dapat menjadi sumber data dan referensi ilmiah yang relevan dalam kajian hukum pemerintahan daerah, kewenangan diskresioner, dan kedudukan hukum Tim Khusus. Sementara itu, bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan informasi yang transparan mengenai legitimasi, tugas, dan fungsi Tim Khusus Gubernur Kepulauan Riau, sehingga dapat mendorong pengawasan publik dan peningkatan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *"Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1,"* (2006): Hal. 200