



Kedudukan, Fungsi, dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah

Surya Mukti Pratama, Hario Danang Pambudhi²

¹Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, E-mail: suryamukti99@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, E-mail: hario17001@mail.unpad.ac.id

Info Artikel

Masuk:

Diterima:

Terbit:

Keywords:

Autonomy, Discretion, Local Head, Policy Rule

Kata kunci:

Diskresi, Kepala Daerah, Peraturan Kebijakan, Otonomi

Corresponding Author:

Surya Mukti Pratama, E-mail: suryamukti99@gmail.com

Abstract

The policies of the local head in the context of carrying out local government affairs are not always written in the form of statutory regulations such as local regulations or local head decrees, but are also often contained in various forms of policy rules. This normative research seeks to examine the position of policy rules established by local heads and the format of supervision that must be carried out on local head policy regulations. Based on the research results, it is known that policy rules are legal instruments that accommodate the discretionary policies of local heads that are formed in the context of carrying out independent local government affairs. These governmental affairs can arise from either decentralization or co-administration. Furthermore, in the framework of local autonomy, supervision of local head policy rules by the central government needs to be carried out through an internal monitoring (administrative review) mechanism that focuses more on aspects of assessment, in addition to the legality side. Monitoring through this is an acceptable mechanism because the condition of testing policy rules through the judicial review status quo shows that it is still in a gray area.

Abstrak

Kebijakan-kebijakan kepala daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah tidak selamanya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan daerah (perda) atau keputusan kepala daerah, melainkan acap kali dituangkan pula dalam beragam bentuk peraturan kebijakan (*beleidregel*). Penelitian normatif ini berusaha untuk mengkaji kedudukan peraturan kebijakan yang dibentuk oleh kepala daerah dan bagaimana format pengawasan yang harus dilakukan terhadap peraturan kebijakan kepala daerah. Berdasarkan hasil penelitian diketahui, bahwa peraturan kebijakan merupakan instrumen hukum yang mewadahi kebijakan-kebijakan diskresi kepala daerah yang dibentuk dalam rangka menjalankan urusan pemerintah daerah yang tidak terikat (*vrijbeleid*). Urusan pemerintahan itu dapat timbul baik dari desentralisasi ataupun tugas pembantuan. Selanjutnya dalam kerangka otonomi daerah, pengawasan terhadap peraturan kebijakan kepala daerah oleh pemerintah pusat perlu dilakukan melalui mekanisme

pengawasan internal (*administrative review*) yang lebih menitikberatkan pada penilaian segi kemanfaatan (*doelmatigheidtoetsing*), selain sisi legalitasnya (*rechtmateghied*). Pengawasan melalui *administrative review* ini menjadi mekanisme yang dapat diterima dikarenakan kondisi pengujian peraturan kebijakan melalui badan yudisial *status quonya* menunjukkan masih dalam wilayah abu-abu (*gray-area*).

1. Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah menjadi salah tuntutan yang cukup kuat diperjuangkan pada masa reformasi, hal tersebut tidak terlepas dari respon masyarakat atas penyelenggaraan pemerintah daerah pada masa orde baru yang dinilai gagal dan korup dengan sistemnya yang sentralistik. Otonomi itu sendiri pada hakikatnya menurut Bagir Manan adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.¹ Dalam redaksi berbeda, Mahfud MD memberikan arti otonomi daerah sebagai pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya.² Berdasarkan kedua definisi ahli tersebut, dapat terlihat secara jelas bahwa pada dasarnya otonomi daerah adalah kebebasan atau kemandirian suatu daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Dasar konstitusional penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 Amandemen ke-4 khususnya pada ayat kedua (2) pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dalam mengurus sendiri urusan pemerintahannya dilaksanakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut maka lahirlah daerah otonom sebagai konsekuensi dari adanya asas otonomi yang ada pada pemerintah daerah. Daerah otonom itu secara kelembagaan ialah organ kenegaraan tingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten*), sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan atau administrasi negara.³

Daerah otonom tersebut dipimpin oleh kepala daerah dengan sebutan yang berbeda. Untuk daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, untuk daerah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan daerah kota dipimpin oleh walikota. Kepala daerah ini dalam membentuk kebijakan untuk menjalankan urusan pemerintahan tidak selamanya menuangkan didalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti bentuk Peraturan Daerah (Perda), melainkan seringkali juga menuangkannya dalam instrumen berbentuk peraturan kebijakan yang wujudnya sangat beragam.

Sebagai contoh faktualnya pada tahun 2019 Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil mengeluarkan surat edaran tentang kenaikan gaji UMK. Gubernur Jawa Barat mengganti

¹ Bagir Manan, (1994) *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, Jakarta, h.20

² Machfud Md, (1998) *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES h. 83

³ Ridwan, "Dimensi Pengawasan Hukum Pengawasan Pusat Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum* Vol. 8, No. 18, Oktober 2001, hlm.73

landasan hukum yang mengatur kenaikan Upah Minimum Kota/Kabupaten atau UMK dari Surat Keputusan Gubernur menjadi Surat Edaran Gubernur. Ini dilakukan untuk mencegah perusahaan yang tak mampu menaikkan UMK sesuai ketentuan gulung tikar atau pindah ke daerah lain.⁴ Walaupun pada akhirnya karena desakan berbagi pihak Surat edaran *a quo* diganti dengan tetap diterbitkannya surat keputusan. Atau contoh lain ditengah masa pandemi ini pemerintah daerah tidak jarang mengeluarkan kebijakan dalam penanganan Covid-19 melalui bentuk surat edaran seperti yang dilakukan oleh Bupati Grobogan. Kegiatan masyarakat di Grobogan yang berpotensi melibatkan banyak orang untuk sementara tidak boleh dilakukan, Seperti acara hajatan pernikahan, pentas seni dan pengajian. Kebijakan ini tertuang dalam Surat Edaran Bupati Grobogan Nomor 443.1/7677/2020 tertanggal 28 Desember 2020.⁵

Hal semacam diatas menunjukkan bahwa pada praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kepala daerah tidak selalu mempergunakan instrumen hukum yang jelas bersifat mengikat langsung keluar seperti Perda, melainkan dapat juga menungknannya dalam bentuk diluar perundang-undangan. Namun persoalan muncul bagaimanakah kedudukannya peraturan kebijakan yang dibentuk kepala daerah tersebut, mengingat instrumen yang demikian tidak diatribusikan kewenangan pembentukannya kepada kepala daerah oleh peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemerintah daerah seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu juga muncul persoalan berkaitan dengan mekanisme proses pengawasannya yang tepat dalam kerangka otonomi, mengingat dalam sistem otonomi sebagaimana pendapat Bagir Manan menyebutkan bahwa pengawasan merupakan hal yang melekat disamping kemandirian,⁶ termasuk dalam konteks ini kebijakan daerah yang berbaju peraturan kebijakan yang dibentuk oleh kepala daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penelitian selanjutnya akan difokuskan untuk menjawab dua persoalan besar yaiatu, Bagaimanakah kedudukan dan fungsi peraturan kebijakan yang dibentuk oleh kepala daerah untuk menjalankan urusan pemerinatahan dalam kerangka otonomi? Bagaimanakah mekanisme pengawasan yang tepat dilakukan oleh pusat terhadap peraturan kebijakan kepala daerah oleh dalam kerangka otonomi?

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan-bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan dikumpulkan, dikelompokkan sesuai variabel masing-masing, untuk selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam menganalisis bahan-bahan hukum yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

⁴ <https://katadata.co.id/agustiyanti/berita/5e9a4c54437d2/keluarkan-surat-edaran-kenaikan-umk-ini-alasan-ridwan-kamil> diakses tanggal 20 maret 2021 Pukul 14.11.

⁵ <https://www.grobogan.go.id/info/berita-terbaru/2082-bupati-grobogan-keluarkan-surat-edaran-penghentian-sementara-event-hajatan-dan-pentas-seni> diakses tanggal 20 maret 2021 Pukul 15.03

⁶ Bagir Manan, (2001), *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, h.. 39.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah

Menurut I Gde Panjta Astawa, keputusan negara dalam arti luas (*besluiten*) ini dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni:⁷

- a. *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan),
- b. *Beleidsregel* (peraturan kebijakan),
- c. *Beschikking* (penetapan),

Istilah atau terminologi peraturan kebijakan merupakan terjemahan dari *beleidsregel*. Peraturan kebijakan pada hakikatnya adalah produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan menampakan keluar suatu kebijakan secara tertulis.⁸ Suatu *beleidsregel* di dalamnya memuat norma-norma yang bersifat mengatur umum dan abstrak, sama halnya pada peraturan perundang-undangan.⁹ Oleh karena itulah suatu *beleidsregel* disebut juga dalam literatur sebagai *pseudowetgeving* atau berarti perundang-undangan semu.

Produk tersebut dikeluarkan oleh suatu badan atau pejabat atas dasar kewenangan yang bersifat *freies ermessen* bukan atas dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Freies ermessen* sendiri menurut Sjachran Basah merupakan keleluasaan bertindak atas inisiatif sendiri yang melekat pada pejabat administrasi untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang secara tiba-tiba muncul dan mendesak sedangkan peraturan perundang-undangan tidak mengatur atau kewenangannya yang tidak jelas atau samar.¹⁰ Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), *freies ermessen* ini telah dinormatiskan ke dalam bab 6 yang mengatur mengenai diskresi. UU AP secara normatif tidak mengatur berbeda dengan konsep *freies ermessen* sebagaimana dalam pengetahuan yang diberikan oleh Sjachran Basah. Akan tetapi UU AP lebih memperluas dan merinci kondisi yang menimbulkan kebebasan bertindak ini tidak hanya jika perundang-undangan belum mengatur, melainkan juga pada saat perundang-undangan memberi pilihan, tidak lengkap dan tidak jelas, dan adanya stagnansi pemerintahan.

Menurut Hamid S. Attamimi, terdapat indikasi yang jelas bahwa peraturan kebijakan selalu muncul dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang “tidak terikat” (*orijbeleid*) dalam artian tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan seperti itu memberikan kepada pelakunya kebebasan pertimbangan (*freies ermessen, discretionary powers*) untuk melakukan atau memberi kesempatan melakukan kebijakan-kebijakan,¹¹ maka tidak tertutup kemungkinan dibentuknya peraturan kebijakan dengan kategori peraturan kebijakan lainnya seperti di luar kerangka ruang lingkup perundang-undangan (*buiten-*

⁷ Anggono, B. D. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang Undangan: Permasalahan Dan Solusinya. *Jurnal Masalah - Masalah Hukum*, 47(1), doi: <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>, hlm. 2

⁸ Hadjon, P. M, et.al. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Gadjahmada Press., h.152

⁹ Indroharto. (2000). *Usaha Memahami UU Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan., h. 197

¹⁰ Marbun, S.F. (2002). *Peradilan Administasi dan Upaya Administratif*, Yogyakarta: UII Press., h.139

¹¹ Hamid S. Attamimi. (1993) *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap Universitas Indonesia, Jakarta., h. 12.

wettelijke), atau juga bertentangan dengan perundang-undangan itu sendiri (*tegenwettelijke*).

Dalam konteks pemerintah daerah tentu kepala daerah berposisi sebagai badan/pejabat administrasi penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kewenangan itu dapat lahir dari penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah melalui desentralisasi ataupun dari tugas pembantuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Desentralisasi sendiri pada hakikatnya merupakan pengalihan berbagai tugas dan pekerjaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹² Sedangkan tugas pembantuan menurut Amrah Muslimin, ialah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.¹³

Pada saat kepala daerah menjalankan urusan pemerintahan yang bersifat tidak terikat (*vrijbelied*), baik karena kondisinya perundang-undangan tidak mengatur atau memberi pilihan, atau peraturan tidak lengkap dan tidak jelas, dan atau adanya stagnansi pemerintahan, maka pada saat itulah kewenangan diskresi dapat dipergunakan. Ketika kewenangan diskresi kepala daerah dipergunakan, maka peraturan kebijakan-lah pada akhirnya yang akan dipilih sebagai instrumen hukum yang akan mewadahi kebijakan-kebijakan diskresi kepala daerah yang dibentuk dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang tidak terikat tersebut sebagaimana merujuk pendapatnya Hamid S Atamimmi.

Akan tetapi hemat penulis terdapat perbedaan antara peraturan kebijakan yang dibentuk kepala daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang bersumber dari desentralisasi dan tugas pembantuan (*madebewind*). Peraturan kebijakan yang dibentuk dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang berasal dari desentralisasi memiliki materi muatan yang lebih luas dibandingkan dengan peraturan kebijakan yang dibentuk dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan yang bersumber dari tugas pembantuan. Hal ini dikarenakan pada saat menjalankan urusan pemerintahan yang berasal dari tugas pembantuan pemerintah daerah lebih banyak terikat oleh norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) pemerintah pusat, sehingga ruang-ruang diskresi sebetulnya menjadi sangat sedikit.

Apabila dilihat dari bentuk dan formatnya, peraturan kebijakan sama benar dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans "menimbang" dan dasar hukum "mengingat", batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian dan bab-bab serta penutup, yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan". Selain memiliki persamaan dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan diatas, ada juga peraturan kebijakan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan dari segi bentuk formalnya. Oleh karena itu, peraturan-peraturan kebijakan tersebut dengan mudah dibedakan dari peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, format peraturan kebijakan tersebut tersebut lebih sederhana daripada format peraturan perundang-undangan misalnya nota dinas, surat edaran, petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, pengumuman dan sebagainya.¹⁴

3.2. Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

¹² Tutik, T. T. (2001). *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana., h. 250

¹³ Muslimin, Amran. (1978). *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni., h.8

¹⁴ *Ibid*

Hadirnya *beleidsregel* sebagai bentuk pelaksanaan kebebasan bertindak (*freies ermessen* atau *discretionary powers*) pada akhirnya merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kondisi masyarakat yang selalu berkembang, sudah menjadi konsekuensi bahwa akan diikuti oleh kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang pula. Hal ini membuat pemerintah harus mengedepankan fleksibilitas untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Namun, pembentukan peraturan kebijakan sebagai pelaksanaan kebebasan bertindak pada akhirnya tidak bisa dimaknai terlalu luas. Apabila mengutip pandangan Jowell, wewenang diskresi tidak lain merupakan bentuk manifestasi dari gagasan *rule of law*. Akan tetapi, diskresi itu tetap harus dikontrol, terutama untuk menilai legalitas, kepastian, konsistensi, keseragaman, kesesuaiannya dengan tujuan, dan akuntabilitasnya.¹⁵ Pendapat ini sejalan juga dengan pandangan Sjachran Basah bahwa terhadap *freies ermessen* ditentukan batas toleransinya secara hukum, yang terdiri atas batas atas yaitu taat asas, tata urutan peraturan perundang-undangan. Juga batas bawahnya tidak boleh melanggar hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹⁶ Hal ini sangat masuk akal, karena disatu sisi, peraturan kebijakan adalah sarana hukum pemerintah berupa pengaturan operasional dan instrumen guna mendinamisir pelaksanaan UU. Namun, tidak jarang dalam implementasinya peraturan kebijakan seringkali melanggar atau membatasi hak asasi manusia secara sewenang-wenang.

Hal ini juga berlaku dalam konteks otonomi daerah. Pasca momentum reformasi, kemandirian daerah merupakan tuntutan resmi dari lahirnya gelombang reformasi yang menghendaki penerapan desentralisasi yang lebih layak dibandingkan apa yang terjadi pada masa orde baru. Bilamana melihat sejarahnya, Indonesia menganut prinsip pemencaran kekuasaan menggunakan konsep otonomi territorial. Menurut Bagir Manan, otonomi territorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya.¹⁷ Konsep tersebut kemudian dilaksanakan dengan dilandasi oleh asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana didasarkan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Tindakan hukum dalam mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga daerah dijalankan berdasarkan prinsip seluas-luasnya. Konsep otonomi seluas-luasnya merupakan hak daerah untuk mengelola daerahnya sendiri. Hak tersebut memiliki legitimasi dari penggunaan sistem desentralisasi dari suatu negara yang biasanya mencakup kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol.¹⁸

Adanya dimensi pengawasan atau kontrol merupakan diskursus yang tidak bisa dilepaskan dalam penyelenggaraan otonomi di Indonesia. Hal ini sangat masuk akal, karena bagaimanapun pemerintah pusat harus dapat mengontrol apa yang dilakukan oleh daerah dalam melaksanakan hak otonominya untuk mewujudkan tujuan-tujuan dari pemberlakuan kebijakan nasional melalui mekanisme pengawasan.

Pada prinsipnya, sistem pengawasan pada akhirnya tidak akan dapat dipisahkan dengan otonomi itu sendiri. Hal ini dikarenakan kebebasan berotonomi dan

¹⁵ Palguna, I D. G. (2018). *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Konstitusi Press., h. 121

¹⁶ Marbun, S.F., *Op.cit.*, hlm. 143

¹⁷ Manan, Bagir. *Op.cit.*, hlm. 35

¹⁸ *Ibid*

pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan.¹⁹ Adapun tujuan dilakukan pengawasan karena tidak lain pemberian otonomi oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah tidak dilaksanakan secara anarkis, melainkan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Secara konstruksi teoritis, Paulus Effendie Lotulung menyatakan bahwa pengawasan merupakan upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan tersebut sebagai usaha represif.²⁰ Sebuah sistem pengawasan akan sangat diperlukan dalam konteks membatasi kebebasan bertindak pemerintah. Apabila tidak dibatasi lewat kontrol yang efektif, maka kebebasan bertindak tersebut malah akan tergelincir ke arah perbuatan menyalahgunakan kewenangan (*a bus de droit*); melampaui wewenang (*ultra vires*), perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang akan bermuara pada pelanggaran hak asasi manusia.

Lebih lanjut, Paulus Effendie Lotulung mengatakan bahwa pengawasan dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu pengawasan internal yang dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis-administratif atau lazim dikenal sebagai bentuk "*built in control*" dan pengawasan eksternal yang tidak hanya dalam arti *judicial control* (kontrol yang dilakukan oleh badan peradilan) tetapi juga oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif.²¹ Hal ini senada dengan pendapat Jowell dalam konteks pengontrolan diskresi, terdapat dua sarana pengontrolan yang dapat dilakukan, yaitu melalui mekanisme pengawasan administratif internal maupun eksternal yang di dalamnya berupa jalur lembaga peradilan.²²

Selain itu, pengawasan juga dapat dikelompokkan dalam segi waktu, yaitu berupa pengawasan preventif dan pengawasan represif. Menurut S.F Marbun, pengawasan preventif adalah pengawasan yang sebelum dilaksanakannya suatu tindakan dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan, sedangkan pengawasan bersifat represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau suatu tindakan atau perbuatan pemerintah.²³

Dalam konteks otonomi, maka pengawasan yang dimaksud akan berkaitan dengan pengawasan internal karena pengawasan tersebut akan dilakukan oleh organ atau badan dalam ruang lingkup eksekutif. Dalam hal lain ini, pengawasan internal akan bersinggungan dengan konsep *executive review* yang berupa pengujian segala produk hukum pihak eksekutif oleh pihak eksekutif itu sendiri baik secara kelembagaan maupun kewenangan yang bersifat hierarkis.²⁴ Pengujian ini dilakukan untuk menjaga peraturan yang dibuat pemerintah tetap sinkron atau searah dan juga konsisten serta menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.²⁵ Selain itu, Bagir Manan mengatakan bahwa pengawasan internal juga dapat diasosiasikan sebagai pengujian administratif

¹⁹ *ibid*

²⁰ Fachruddin, Irfan. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, h. 89

²¹ Lotulung, P. E. (1993). *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti., h. Xvii-xviii

²² Palguna, I D. G., *loc.cit*

²³ Marbun, S.F. (2013). *Hukum Administrasi Negara II*. Jakarta: FH UII Press., h. 4

²⁴ Simatupang, T. H. (2019). *Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure 19(2)

doi: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.217-229>, h. 256

²⁵ *Ibid.*,

atau *administrative review*. Menurutnya, hal semacam ini terdapat pada kewenangan atasan untuk membatalkan keputusannya.²⁶

Apabila merujuk pada pengaturan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penulis mendapati bahwa konteks pengawasan internal dilakukan dalam upaya pelaksanaan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat—termasuk wakil pemerintah pusat—kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota secara preventif maupun represif. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Upaya pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi melalui menteri, menteri teknis, dan kepala lembaga pemerintah non kementerian. Hal ini juga berlaku kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang dilakukan oleh Gubernur selaku perwakilan pemerintah pusat beserta perangkat tugasnya. Wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan meliputi hal-hal yang bersifat umum, yaitu pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerja sama daerah, kebijakan daerah, kepala daerah dan DPRD, serta bentuk pembinaan lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara pembinaan dan pengawasan²⁷ yang bersifat teknis diserahkan pada menteri teknis atau kepala lembaga pemerintah non kementerian untuk lingkup provinsi dan Gubernur untuk lingkup kabupaten/kota.

Adapun kegiatan yang dilakukan untuk dapat melakukan upaya pembinaan dapat dilaksanakan melalui berbagai macam kegiatan seperti fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Sementara dalam upaya pengawasan dapat dilakukan berbagai macam kegiatan seperti review, monitoring, evaluasi, pemeriksaan, dan bentuk pengawasan lainnya.

Menurut penulis, bentuk-bentuk kegiatan pembinaan dan pengawasan dapat dimaknai sebagai bagian dari konsep pengawasan atau kontrol internal yang dapat saja memperbaiki kesalahan dalam pembentukan peraturan kebijakan dari kepala daerah baik secara preventif maupun represif oleh pemerintah pusat dan/atau wakilnya sesuai dengan wewenang dalam PP Nomor 12 Tahun 2017. Klaim ini disebut penulis dengan merujuk pada pendapat Paulus Effendie Lotulung yang menyatakan bahwa kontrol teknis administratif internal dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*) bersifat selain penilaian legalitas (*rechtmatigheidtoetsing*) juga bahkan lebih menitikberatkan pada segi penilaian kemanfaatan (*doelmatigheidtoetsing*) dari tindakan yang bersangkutan.²⁸

Dalam hal ini, sarana pengawasan atau kontrol internal dalam internal lembaga eksekutif itu sendiri akan menjadi jawaban pasti dalam diskursus pengujian peraturan kebijakan. Hal ini didasari oleh kondisi pengujian peraturan kebijakan masih dalam area abu-abu jika melalui kewenangan badan peradilan. Walaupun begitu, Mahkamah Agung memang telah melakukan langkah terobosan dengan menerima pengujian salah satu bentuk peraturan kebijakan berupa Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral,

²⁶ Muhammad Thabrani Mutalib. (2017). *Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Indonesia*. UII Yogyakarta., h. 132

²⁷ Berdasarkan PP 12/2017, pengawasan dilakukan oleh aparat pengawas internal pemerintah sesuai dengan fungsi dan kewenangannya, meliputi inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota

²⁸ Lotulung, P. E., *loc.cit*

Batubara, dan Panas Bumi, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral RI Nomor: 03.E/31/DJB/2009 dengan alasan bahwa bentuk surat edaran dapat digolongkan sebagai bentuk perundang-undangan yang sah sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Kendati demikian, hal ini masih menyisakan perdebatan dalam tataran teoritis. Bagir Manan misalnya mengatakan bahwa suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*) karena peraturan kebijakan tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Selain itu, peraturan kebijakan itu sendiri bukanlah peraturan perundang-undangan.²⁹ Hal ini bertentangan dengan kondisi kewenangan Mahkamah Agung yang dibatasi lingkup pengujiannya hanya di daerah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Namun dalam konteks otonomi daerah yang berbicara masalah hubungan pusat dan daerah, maka pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk memastikan kesesuaian peraturan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah dengan kebijakan nasional yang berlaku. Dengan kondisi ini, konteks otonomi akan menghendaki adanya suatu sistem pengawasan terpadu—baik secara preventif maupun represif— yang akan membuat pemerintah pusat dan/atau wakilnya dapat melakukan tindakan koreksi apabila peraturan kebijakan yang dikeluarkan tersebut terdapat unsur-unsur kecacatan substansi atau materi melalui upaya pembinaan dan pengawasan yang termasuk dalam kerangka pengawasan atau kontrol internal.

4. Kesimpulan

Bentuk peraturan kebijakan pada akhirnya merupakan aktualisasi dari kebebasan bertindak aparat pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan daerah. Dalam konteks ini, kepala daerah sebagai aparat pemerintahan daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan kebijakan berdasarkan pada wewenang untuk melakukan diskresi sebagaimana telah ditegaskan dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Walaupun demikian, pembentukan peraturan kebijakan oleh kepala daerah berdasarkan wewenang diskresi tidak serta merta dimaknai tanpa batas. Dengan kondisi sistem desentralisasi melalui otonomi daerah dan tugas pembantuan di Indonesia, maka pengawasan merupakan hal yang wajib dilakukan dalam internal pemerintah itu sendiri. Hal ini dilakukan melalui upaya pembinaan dan pengawasan yang dapat dikonstruksikan sebagai pengawasan internal baik secara preventif maupun represif.

Sistem pengawasan internal pada akhirnya diperlukan agar pembentukan peraturan kebijakan sebagai pelaksanaan diskresi tidak tergelincir ke arah perbuatan menyalahgunakan kewenangan (*a bus de droit*); melampaui wewenang (*ultra vires*), perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang akan bermuara pada pelanggaran hak asasi manusia. Hal ini tentu akan menguatkan tujuan besar dari pelaksanaan otonomi secara bertanggung jawab.

²⁹ Manan, Bagir dan Magnar, K. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni., h. 170-171

Daftar Pustaka

1. Buku

- Fachruddin, Irfan. (2014). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni
- Hadjon, Philipus M., et.al. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yogyakarta: Gadjahmada Press
- Indroharto. (2000) *Usaha memahami UU Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan
- Lotulung, Paulus Effendie. (1993). *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Manan, B. & Magnar, K. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni
- Manan, Bagir. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Sinar Harapan
- Manan, Bagir. (1994). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII
- Mahfud, Mohammad. (1998). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES
- Marbun, S.F. (2002). *Peradilan Administasi dan Upaya Administratif*, Yogyakarta: FH UII Press
- Marbun, S.F. (2013). *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta: FH UII Press
- Muslimin, Amran. (1978) *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni
- Palguna, I D. G. (2018). *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*. Jakarta: Konstitusi Press
- Tutik, Titik Triwulan. (2001) *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana

2. Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Muhammad Thabrani Mutalib. (2017) *Kewenangan Pengadilan Menguji Norma Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) di Indonesia*. Universitas Islam Indonesia

3. Artikel Jurnal

Anggono, B.D. (2018). Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang Undangan: Permasalahan Dan Solusinya. *Jurnal Masalah - Masalah Hukum*, 47(1) doi: <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>

Ridwan. (2001). Dimensi Hukum Pengawasan Pusat Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 8(18) DOI: <https://doi.org/10.20885/iustum.vol8.iss18.art6>

Simatupang, T.H. Mendudukan Konsep Executive Review Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19(2) doi: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.217-229>

4. Makalah/Pidato

Hamid S. Attamimi. (1993). *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Pidato Purnabakti Guru Besar Tetap Universitas Indonesia

5. Internet

Yunianto, T.K. (2019) *Keluarkan Surat Edaran Kenaikan UMK, Ini Alasan Ridwan Kamil*. Diakses dari <https://katadata.co.id/agustiyanti/berita/5e9a4c54437d2/keluarkan-surat-edaran-kenaikan-umk-ini-alasan-ridwan-kamil> Pada 20 Maret 2021 Pukul 14.11 WIB

Tanpa Nama. (2020). *Bupati Grobogan Keluarkan Surat Edaran Penghentian Sementara Event Hajatan dan Pentas Seni*. Diakses dari <https://www.grobogan.go.id/info/berita-terbaru/2082-bupati-grobogan-keluarkan-surat-edaran-penghentian-sementara-event-hajatan-dan-pentas-seni> pada 20 Maret 2021 Pukul 15.03 WIB