

Analisis Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 dan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020

Saptono Jenar^{1*}

¹Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

*Koresponden: saptono.jenar82@gmail.com

Abstract

The writing of this article is motivated by the existence of legal issues in determining the DT 2020-2024 and RAN-PPDT 2020 which are stipulated by the Decree of the Minister of Village, Development of Disadvantaged Regions, and Transmigration (Kepmendesa PDTT). The formulation of the problem in this legal research is how should the regulation of the determination of DT 2020-2024 and RAN-PPDT 2020 be based on the PP on PPDT and Regulation of the President on P4 RAN PPDT. Meanwhile, the purpose of this legal research is to provide a legal review of the legal products for determining the DT 2020-2024 and RAN-PPDT 2020 based on the existing regulations in the PP on PPDT and the Presidential Regulation concerning P4 RAN PPDT. This legal research uses a normative legal research method with a statutory approach. Based on statutory theory and referring to government administrative law, that Kepmendesa PDTT on the determination of DT 2020-2024 and RAN-PPDT 2020 is not in accordance with the provisions in the PP on PPDT and Presidential Regulation on P4 RAN PPDT and Law on AP. Thus, the two legal products of the determination are included as a government administrative action carried out by the TUN Official (Minister of Village PDTT) who exceeds their authority (detournement de pouvoir) and implies that the two legal products of the determination are invalid. Hopefully, in the future the issuance of legal products such as the Kepmendesa PDTT regarding the determination of the 2020-2024 DT and the 2020 RAN-PPDT will not be repeated in order to avoid a government administrative action that exceeds its authority.

Keywords: Ministerial Decree; Disadvantaged Regions, Detournement De Pouvoir.

Abstrak

Penulisan artikel ini dilatarbelakangi oleh adanya isu hukum terhadap penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kepmendesa PDTT). Rumusan masalah di dalam penelitian hukum ini yaitu bagaimana seharusnya pengaturan terhadap penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 berdasarkan PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN PPDT. Sedangkan tujuan dilakukan penelitian hukum ini yaitu untuk memberikan telaah hukum terhadap produk hukum penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 berdasarkan pengaturan yang ada di dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN PPDT. Adapun penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan

perundang-undangan. Berdasarkan pada teori perundang-undangan serta merujuk pada hukum administrasi pemerintahan, bahwasanya Kepmendesa PDPT tentang penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 tidak sesuai dengan ketentuan di dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN PPDT serta UUAP. Dengan demikian, kedua produk hukum penetapan tersebut termasuk sebagai suatu tindakan administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh Pejabat TUN (Menteri Desa PDPT) yang melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*) dan berimplikasi kedua produk hukum penetapan tersebut tidak sah. Diharapkan untuk di masa mendatang agar penerbitan produk hukum seperti Kepmendesa PDPT tentang penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 tidak terulang kembali guna menghindari adanya suatu tindakan administrasi pemerintahan yang melampaui kewenangannya.

Kata Kunci: Keputusan Menteri; Daerah Tertinggal, Melampaui Kewenangan.



This work is an open access article under the Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 Generic License

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik¹ yang terdiri dari 34 Provinsi, 416 Kabupaten, dan 98 Kota.² Mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, disebutkan bahwa saat ini terdapat 62 daerah tertinggal di Indonesia.³ Dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah tertinggal, Presiden mempunyai kewenangan atribusi berdasarkan Undang-Undang terkait dengan pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal.⁴ Dalam konteks pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal tersebut, maka Presiden melaksanakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal melalui penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah yang selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PP tentang PPDT) yang kemudian dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan pembangunan daerah tertinggal.⁵

Secara normatif, pengertian daerah tertinggal sebagaimana merujuk pada Pasal 1 angka 3 PP tentang PPDT disebutkan yaitu daerah kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional.⁶

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Anisa Nabila and Rahmadi Yotenka, "Spasial Data Panel Dalam Menentukan Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Jumlah Kasus Demam Berdarah Dengue (DBD)," *Unisda Journal of Mathematics and Computer Science (UJMC)* 7, no. 2 (December 2021): 49–60, <https://doi.org/10.52166/UJMC.V7I2.2845>.

³ Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2020-2024 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10), Lampiran I Bab III, hlm. III.11.

⁴ Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4916).

⁵ Pasal 1 angka 26 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 264, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5598).

⁶ Saptono Jenar, "The Acceleration Development of Disadvantaged Region: On Government Affairs Perspective," *Nurani Hukum* 4, no. 2 (December 2021), <https://doi.org/10.51825/NHK.V4I2.12214>.

Daerah tertinggal dalam skala nasional tersebut kemudian ditetapkan dengan Peraturan Presiden setiap 5 (lima) tahun sekali sebagaimana ditentukan pada Pasal 6 ayat (3) PP tentang PPDT. Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 2 PP tentang PPDT, disebutkan bahwa percepatan pembangunan daerah tertinggal merupakan keberpihakan dan penajaman terhadap pembangunan daerah tertinggal di bidang perencanaan dan pendanaan serta pelaksanaan pembangunan daerah tertinggal (PDT). Dalam konteks perencanaan PPDT secara nasional, mengacu pada Pasal 9 PP tentang PPDT disebutkan perencanaan PPDT terdiri dari Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT) dan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (RAN-PPDT). Pada praktiknya keberadaan perencanaan PPDT secara nasional merupakan pedoman dalam penyusunan program/kegiatan pemerintah yang disusun oleh kementerian/lembaga (K/L) untuk mendukung pelaksanaan PDT di seluruh daerah tertinggal yang ditetapkan setiap 5 (lima) tahun sekali sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) PP tentang PPDT.

Merujuk pada Pasal 1 angka 13 PP tentang PPDT, ditentukan juga bahwa RAN-PPDT yaitu suatu dokumen perencanaan tahunan PPDT yang disusun dengan memerhatikan STRANAS-PPDT dan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan rencana kerja K/L. Mengenai pembentukan RAN-PPDT selanjutnya diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (Perpres tentang P4 RAN-PPDT). Sehingga dalam pelaksanaan program pembangunan nasional, pemerintah berkewajiban untuk melakukan suatu keberpihakan pembangunan terhadap kabupaten yang ditetapkan sebagai daerah tertinggal, meliputi aspek perencanaan, pendanaan serta pelaksanaan PDT yang kemudian disusun ke dalam suatu dokumen RAN-PPDT yang kemudian dijadikan pedoman dalam penyusunan RKP setiap tahunnya dengan memperhatikan STRANAS-PPDT. Dapat dipahami bahwa dalam konteks penyelenggaraan PPDT Tahun 2020-2024 pada prinsipnya terdapat 3 (tiga) produk hukum yang mesti ditetapkan pemerintah sebagai instrumen hukum perencanaan PPDT dalam mendukung pelaksanaan PPDT, yaitu: 1) Peraturan terkait dengan Penetapan Daerah Tertinggal skala nasional setiap 5 (lima) tahun; 2) Peraturan terkait dengan STRANAS-PPDT dengan berpedoman kepada RPJMN 2020-2024; dan 3) RAN-PPDT yang ditetapkan setiap tahun untuk dijadikan acuan dalam penyusunan RKP serta rencana kerja K/L.

Pada tanggal 30 Desember 2019, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Mendesa PDTT) menerbitkan produk hukum berupa Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 136 Tahun 2019 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 (Kepmendesa tentang DT 2020-2024) dan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 137 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020 (Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020). Adapun *ratio legis* diterbitkannya Kepmendesa tentang Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 tersebut didasarkan dengan adanya kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum* atau *leemten in het rech*) serta adanya kebutuhan yang mendesak terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-

PPDT 2020. Kemudian di dalam Kepmendesa tentang RAN-PPDT Tahun 2020 dinyatakan bahwa Kepmendesa tersebut merupakan pedoman dalam penyusunan RKP dan Renja K/L Tahun 2020 terkait Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.⁷ Secara substantif, penetapan di dalam Kepmendesa tentang Penetapan DT 2020-2024 berisi mengenai penetapan 62 kabupaten daerah tertinggal Tahun 2020-2024. Sedangkan Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020 tersebut menetapkan hal-hal yang berkaitan dengan dokumen RAN-PPDT Tahun 2020 yang berisi tentang 1) Isu Strategis, Sasaran Strategis dan Prioritas Penanganan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal; 2) Sasaran, Arah Kebijakan, dan Strategi Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Per-Wilayah; dan 3) Program, Kegiatan dan Output Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.

Diterbitkannya Kepmendesa DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 tersebut itulah yang kemudian memunculkan suatu permasalahan hukum yang cukup penting untuk ditelaah lebih lanjut. Sehingga penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu berfokus pada aspek kesesuaian delegasi pembentukan Kepmendesa tentang DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020 terhadap pengaturan yang ada di dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN-PPDT berkenaan dengan penetapan DT dan RAN-PPDT. Sedangkan maksud dari tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan telaah hukum apakah produk hukum penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 sudah sesuai dengan pengaturan yang ada di dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN PPDT? Serta bilamana ditinjau dari aspek kewenangan membentuknya, apakah pembentukan Kepmendesa tentang DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020 sudah sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam UUAP?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Di mana lingkup penelitian ini yaitu melakukan kegiatan kajian penelitian terhadap hukum positif yang didukung oleh teori dan konsep-konsep di bidang hukum sehingga dapat menemukan adanya ketidakpaduan antara kajian teoretis dengan penerapan hukum positif tersebut.⁸ Di samping itu sifat penelitian ini adalah preskriptif, yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk memberikan saran bagaimana seharusnya pembentukan produk hukum mengenai penetapan penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020. Hal ini sebagaimana konsep ilmu hukum yaitu sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan.

Untuk dapat memberikan preskripsi itulah, maka diperlukan suatu penelitian hukum. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penggunaan pendekatan ini dianggap perlu untuk memahami pengaturan dalam hal kewenangan pejabat administrasi pemerintahan dalam membuat keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana diatur di dalam UUAP. Sedangkan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi semua publikasi yang terkait dengan materi

⁷ Diklum KEDUA Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 137 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020.

⁸ Marulak Pardede, "Peran Penelitian Hukum Yang Dilaksanakan Oleh Organisasi Bantuan Hukum Dalam Mendukung Pembangunan Hukum," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 1 (April 2013): 121–41, <https://doi.org/10.33331/Rechtsvinding.V2I1.86>.

penelitian. Selanjutnya bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan, yaitu pengumpulan bahan hukum sekunder yaitu buku-buku hukum, dan artikel hukum.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Sistem Hukum

Dalam memahami sistem hukum, maka diperlukan suatu pemahaman terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan sistem. Sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses); masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan antara satu dengan yang lainnya di mana saling bergantung.⁹ Merujuk pada pendapat Elias M. Award,¹⁰ maka ciri-ciri sistem dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Sistem itu bersifat terbuka, atau secara umum memiliki sifat terbuka. Suatu sistem dikatakan terbuka jika berinteraksi dengan lingkungannya. Sedangkan sebaliknya dikatakan tertutup bila sistem itu mengisolasi diri dari pengaruh luar.
- b. Sistem terdiri dari 2 (dua) atau lebih sub-sistem dan setiap sub-sistem itu terdiri dari sub-sistem yang lebih kecil dan seterusnya.
- c. Sistem memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri (*self regulation*).
- d. Sistem memiliki suatu tujuan dan sasaran.

Secara prinsip, tidak ada definisi baku tentang sistem hukum akan tetapi paling tidak sistem hukum juga memiliki subsistem-subsistem yang saling mempengaruhi dan merupakan bagian dari sistem hukum itu sendiri. Merujuk pendapat Lawrence M. Friedman, dikemukakan bahwa sistem hukum terdiri dari:¹¹

- a. Struktur Hukum

Maksud struktur hukum yaitu yang terkait dengan kelembagaan hukum, yaitu kelembagaan-kelembagaan hukum yang melaksanakan dan menegakkan hukum misalnya: Lembaga Pembuat Undang-Undang, Kepolisian, Kejaksaan dan badan-badan yang bewenang menegakkan hukum.

- b. Substansi Hukum

Di dalam substansi hukum ini terdapat norma-norma hukum, baik hukum positif (peraturan peundang-undangan atau *written law*) maupun hukum yang hidup dalam masyarakat (*unwritten law*).

- c. Budaya Hukum

Secara kontekstual budaya hukum mengarah kepada elemen sikap (*ethics*) dan nilai sosial (*social values*) yang ada dalam masyarakat. Dimana ada pengaruh budaya masyarakat secara umum, kebiasaan, pendapatcara bertindak dan berpikir yang mengarahkan pada kekuatan-kekuatan sosial untuk menuju atau menjauh dari hukum.

⁹ Supriyanta, "Perkembangan Kejahatan Dan Peradilan Pidana," *Wacana Hukum* 7, no. 2 (2008), <https://doi.org/10.33061/1.JWH.2008.7.2.330>.

¹⁰ Abdurrahman Konoras, "Eksistensi Hukum Islam Dan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah* 14, no. 2 (January 2017), <https://doi.org/10.30984/AS.V14I2.370>.

¹¹ Rocky Marbun, "Grand Design Politik Hukum Pidana Dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 1, no. 3 (2014): 558–77, <https://doi.org/10.22304/PJIH.V1N3.A8>.

Lon. L. Fuller sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo¹² menyebutkan bahwa suatu sistem hukum dapat diukur melalui 8 (delapan) asas yang dinamakan sebagai *principles of legality*, yaitu:

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
- b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku.
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Terhadap delapan asas di atas tersebut, sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum melainkan juga memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Sebab bilamana terjadi kegagalan untuk menciptakan sistem hukum seperti di atas, maka akan melahirkan sistem hukum yang jelek di samping itu juga dapat menciptakan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.¹³ Sebagaimana dapat dilihat pada prinsip legalitas yang kelima, yaitu suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan antara satu dengan yang lain, maka menjadi isu yang sangat penting dalam penelitian ini, berkaitan dengan adanya hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Di mana peraturan perundang-undangan dalam suatu negara tidak membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik antar peraturan di dalamnya. Dengan adanya hierarki dalam peraturan perundang-undangan, maka berlaku *asas lex superior derogat legi inferiori, lex specialis derogat legi generalis, lex posteriori derogat legi priori*.¹⁴ Prinsip kelima tersebut *in line* atau ekuivalen dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauh mana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya.¹⁵

2. Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan, pada hakikatnya merupakan kegiatan pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan merupakan keputusan tertulis negara atau pemerintah

¹² Ali Imron, "Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Dinamika Masyarakat* 5, no. 2 (November 2016), <https://doi.org/10.36356/HDM.V5I2.379>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Alya Maya and Kresnha Adhy W, "Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (January 2022): 990–96, <https://doi.org/10.23887/JATAYU.V4I3.43738>.

¹⁵ Ahmad Baihaki, M Rizhan, and Budi Prasetya, "Kewenangan Absolut Pengadilan Agama Dalam Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-X/2012," *Krtha Bhayangkara* 15, no. 2 (December 2021): 289–308, <https://doi.org/10.31599/KRTHA.V15I2.711>.

yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengatur dan berlaku secara umum¹⁶. Bersifat mengatur dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subyek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, obyek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekadar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau obyeknya.¹⁷

Menurut Bagir Manan, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan 3 (tiga) landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu: *pertama*, landasan yuridis; *kedua*, landasan sosiologis; dan *ketiga*, landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum, dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.¹⁸ Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa, asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materil). Dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*).¹⁹

Sementara itu, berkaitan dengan kaidah dan asas hukum, Purnadi Purwacaraka dan Soerjono Soekanto berpendapat, agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif, maka secara substansial harus memperhatikan beberapa asas yaitu: *pertama*, undang-undang tidak boleh berlaku surut; artinya undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku. *Kedua*, undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*Lex Superior Derogat Lex Inferiori*). *Ketiga*, undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*); *Keempat*, undang-undang yang baru mengalahkan undang-undang yang lama (*Lex Posteriori Derogat Lex Priori*). *Kelima*, undang-undang tidak dapat diganggu gugat; artinya adalah undang-undang hanya dapat dicabut dan atau diubah oleh lembaga yang membuatnya. *Keenam*, undang-undang

¹⁶ Riza Umami, Catur Wido Haruni, and Fitria Esfandiari, "Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pilkada Serentak Tahun 2019," *Indonesia Law Reform Journal* 1, no. 1 (2021): 143–52, <https://doi.org/10.22219/ilrej.v1i1.16123>.

¹⁷ Oheo K Haris, "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan," *Yuridika* 30, no. 1 (January 2015): 58–83, <https://doi.org/10.20473/YDK.V30I1.4879>.

¹⁸ Yenny AS, Charlyna S. Purba, and Lipi Lipi, "Kedudukan Closed Circuit Television Sebagai Alat Bukti Dalam Perkara Pidana," *Jurnal Hukum Media Bhakti* 0, no. 0 (December 2017), <https://doi.org/10.32501/JHMB.V1I2.13..>

¹⁹ Gokma Toni Parlindungan, "Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (June 2017): 384–400, <https://doi.org/10.31849/Respublica.V16I2.1447>.

merupakan sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun pribadi melalui pelestarian maupun pembaharuan (inovasi).²⁰

Adapun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (UUPPP) bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Kemudian di dalam Pasal 6 UUPPP disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan /atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Secara teoretis di dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.²¹

Hierarki ini pada dasarnya berpedoman pada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang (*legal drafters*) yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, kemudian mengembangkan teori *stufentheorie* tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul "*Állegemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara mana pun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi

²⁰ Baruna Poking and Bagus Saputro, "Public Information Dispute Resolution (Perspective of the State Administrative Court Act and the Public Information Disclosure Act)," *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 7, no. 1 (April 2021): 61–88, <https://doi.org/10.15294/ULJ.V7I1.38803>.

²¹ Saptono Jenar and Agnes Harvelian, "Landasan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Di Tinjau Dari Teori Daya Laku Hukum (Geltung)," *Iblam Law Review* 1, no. 2 (2021): 1–29, <https://doi.org/10.52249/ilr.v1i2.21>.

berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Senada dengan Hans Nawiasky, Bagir Manan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).²²

Di Indonesia, tata urutan norma hukum kemudian diaktualisasikan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UUPPP. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1). Hal tersebut menunjukkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 merupakan norma dasar (*basic norm/grund norm*) sebagaimana menurut Kelsen atau aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) sebagaimana dalam pandangan Nawiasky. Selain peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, UUPPP juga mengakui peraturan perundang-undangan lain yang dikenal dalam praktik kehidupan bernegara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UUPPP yang membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara seperti misalnya adalah Peraturan Menteri. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UUPPP, menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Di samping itu juga bahwa pengaturan materi muatan Peraturan Menteri harus disesuaikan dengan mekanisme pembentukannya, yaitu perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dasar kewenangan urusan pemerintahan tertentu pada Menteri terkait. Materi muatan peraturan menteri tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*.

3. Produk Hukum Keputusan dalam Hukum Administrasi Pemerintahan

Seiring perkembangan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang semakin cepat, saat ini dapat ditemukan berbagai bentuk aturan tertulis di dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian selain Peraturan Menteri. Bentuk-bentuk aturan tertulis tersebut antara lain adalah Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Prosedur Tetap, dan Surat Edaran yang didasarkan pada Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

²² *Ibid.*

Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas. Selain bentuk-bentuk tersebut, dalam pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Kementerian saat ini juga dikenal Standar Operasional Prosedur (SOP) yang didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operational Prosedur Administrasi Pemerintahan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, memang seringkali dijumpai produk peraturan kebijakan (*beleidsregel* atau *policy rule*) yang memiliki karakteristik berbeda peraturan perundang-undangan. Produk kebijakan tidak terlepas dari penggunaan *Freies Ermessen* atau *discretion*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya dalam berbagai bentuk “*juridische regels*” seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijaksanaan itu.

Freies Ermessen merupakan kebebasan administrasi negara melakukan suatu tindakan (dengan berbuat atau tidak berbuat) untuk mencapai tujuan atau manfaat tertentu (*doelmatigheid*) di luar batas ketentuan yang berlaku. Namun demikian, tidak berarti dapat dilakukan secara atau untuk sesuatu yang melawan hukum. Kendali terhadap asas *freies ermessen* adalah asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). *Freies Ermessen* dalam pelaksanaannya memperhatikan kepatutan atau kepatutan sesuai dengan keadaan faktual yang dihadapi pejabat administrasi. Kebebasan bertindak (*Freies Ermessen*) tersebut pada praktiknya dilakukan dalam rangka untuk menyelesaikan suatu permasalahan konkret yang pada dasarnya, yaitu:²³

- a. Belum atau tidak peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian masalah tersebut, padahal masalah tersebut menuntut segera untuk diselesaikan.
- b. Peraturan perundang-undangan telah memberikan kebebasan untuk bertindak penuh.
- c. Adanya delegasi dari suatu peraturan perundang-undangan.

Sementara itu Sjachran Basah sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mengemukakan bahwa *freies ermessen* merupakan kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.²⁴ Sedangkan Diana Halim Koentjoro mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.²⁵ Dan ketika kebebasan pemerintah atau *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, maka materi kebijakan tersebut akan menjadi peraturan kebijakan (*beleidsregel* atau *policy rule*).²⁶

Untuk melihat batas-batas penggunaan diskresi, maka dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 UUAP yang menentukan bahwa Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat, sebagai berikut:

- a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

²³ *Ibid.*

²⁴ Dyah Adriantini and Sintha Dewi, “Pendayagunaan *Freies Ermessen* Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan,” *Yustisia Jurnal Hukum* 5, no. 1 (April 2016): 184–200, <https://doi.org/10.20961/YUSTISIA.V5I1.8730>.

²⁵ Lutfil Ansori, “Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Jurnal Yuridis* 2, no. 1 (August 2017): 135–50, <https://doi.org/10.35586/V2I1.165>.

²⁶ *Ibid.*

- c. Sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan iktikad baik.

Rumusan pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dari rumusan tersebut terlihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Dengan kata lain, kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang jika di dalamnya ada unsur sewenang-wenang. Selain itu kebijakan dianggap menyimpang jika bertentangan dengan kepentingan umum. Adapun penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.²⁷ Sedangkan tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan adalah untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.²⁸

Selanjutnya UUAP tersebut menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut berarti bahwa UUAP bukan hanya akan memberi batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan, akan tetapi juga mengatur mengenai pertanggungjawaban Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari masyarakat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada Pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Dapat dipahami kemudian bahwa penggunaan kewenangan diskresi oleh Badan/Pejabat administrasi pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu di mana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat/mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:²⁹

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu, kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.

²⁷ Pasal 31 dan 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5601).

²⁸ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5601).

²⁹ Lutfil Ansori, *op.cit.*

- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
- e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Berdasarkan doktrin dapat disimpulkan bahwa keadaan mendesak adalah suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, di mana untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum. Sedangkan pengertian kepentingan umum menurut penjelasan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan Bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya masih memungkinkan peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral menafsirkan arti kepentingan umum pada bidang tertentu sepanjang bukan mengenai kepentingan orang-orang atau kelompok/golongan tertentu saja melainkan berlaku secara luas.

Sebagaimana telah diatur dalam UUAP, yang memberi penegasan batas ruang lingkup penggunaan diskresi oleh Pejabat Pemerintahan, meliputi:³⁰

- a. Pengambilan keputusan atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan atau Tindakan.
- b. Pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur.
- c. Pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas.
- d. Pengambilan keputusan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

4. Telaah Hukum Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT Tahun 2020

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, diskresi yang ada di dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum dituangkan ke dalam Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri. Adapun materi pembentukan Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) yaitu sebagai keputusan (*beschikking*), dan peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *policy rules*).³¹ Oleh karena produk hukum berupa Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) sebagaimana disebut di atas, maka konsekuensinya adalah bahwa untuk menguji suatu Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri tidak hanya dilihat pada nomenklturnya saja,

³⁰ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5601).

³¹ Rahmad Tobrani, “Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13, no. 1 (August 2018): 102–17, <https://doi.org/10.33059/JHSK.V13I1.694>.

akan tetapi harus dilihat materi muatannya apakah sebagai keputusan (*beschikking*) atau peraturan kebijakan (*beleidsregel* atau *policy rule*), sebab secara substansi pengujiannya akan berbeda. Peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan sehingga tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*). Akan tetapi pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diarahkan kepada *doelmatigheid* dan karena itu alat ujinya adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang baik sebagaimana diatur dalam UUAP.

Dalam konteks pengaturan terkait dengan penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020, maka secara normatif sudah cukup jelas ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (3) PP tentang PPDT yang menyebutkan bahwa Penetapan Daerah Tertinggal secara nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden dan di dalam Pasal 11 ayat (2) PP tentang PPDT jo Pasal 7 ayat (1) dan (2) Perpres P4 tentang RAN-PPDT menyebutkan bahwa RAN-PPDT ditetapkan oleh Presiden (Keputusan Presiden). Dengan didasarkan pertimbangan untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum* atau *leemten in het rech*) serta adanya kebutuhan yang mendesak dikarenakan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Presiden tentang Penetapan DT 2020-2024 dan Keppres tentang RAN-PPDT 2020) belum ada atau belum terbit, sehingga kemudian diterbitkan Kepmendesa tentang Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020. Sekilas argumentasi dari pertimbangan diterbitkannya Kepmendesa tentang Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 tersebut dapat dibenarkan, namun menurut hemat penulis kedua Kepmendesa tersebut masih perlu dilakukan koreksi berdasarkan AUPB sebagaimana diatur dalam UUAP.

Pada prinsipnya penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT Tahun 2020 merupakan kewenangan Presiden berdasarkan delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegated legislations*) dari PP tentang PPDT jo Perpres tentang P4 RAN-PPDT, dengan demikian sudah seharusnya Mendesa PDPT tidak berwenang untuk menetapkan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 (meskipun dengan argumentasi bahwa penerbitan kedua Kepmendesa tersebut untuk mengisi kekosongan hukum dan guna memberikan kepastian hukum dalam penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020). Namun terlebih dahulu harus dicermati bahwa pengaturan terhadap Penetapan DT haruslah ditetapkan dengan Perpres dan RAN-PPDT harus ditetapkan dengan Keppres. Adapun penetapan jumlah kabupaten sebagai daerah tertinggal 2020-2024 bila dipahami melalui tata cara penyusunan perencanaan pembangunan nasional,³² maka kabupaten DT 2020-2024 yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden merupakan dasar rujukan dalam penyusunan arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional yang terkait dengan lokasi afirmasi dalam pelaksanaan program dan kegiatan PPDT oleh K/L terkait periode Tahun 2020-2024. Akan tetapi sampai dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 (Perpres tentang RPJMN 2020-2024) pada tanggal 17 Januari 2020, Peraturan Presiden yang menetapkan jumlah kabupaten DT 2020-2024 belum terbit sebagaimana mestinya. Namun, pada prinsipnya materi muatan di dalam Perpres tentang RPJMN 2020-2024 sudah mengatur juga mengenai jumlah DT 2020-2024 yang akan menjadi prioritas dalam pelaksanaan pembangunan nasional periode Tahun 2020-

³² Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4664).

2024 sebagaimana tercantum dalam Perpres tentang RPJMN 2020-2024 Lampiran I Bab III pada sasaran/ indikator/ target prioritas pembangunan kewilayahan dan Lampiran IV.

Sementara itu, penetapan RAN-PPDT merupakan produk hukum berupa Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk menjadi dasar sinkronisasi program/kegiatan pada K/L terkait dalam rangka PPDT setiap tahunnya di daerah tertinggal. Mengacu pada PP tentang PPDT bahwasanya RAN-PPDT yang ditetapkan setiap tahun oleh Presiden merupakan acuan dalam menyusun RKP serta Renja K/L terkait dalam rangka PPDT, dan ditentukan bahwa norma waktu penerbitan Keppres RAN-PPDT di bulan Juni tahun kesatu sebelum Tahun pelaksanaan (Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT) sehingga idealnya seharusnya Keppres RAN-PPDT 2020 diterbitkan pada bulan Juni Tahun 2019. Adapun secara faktual, RKP Tahun 2020 telah diterbitkan pada tanggal 25 September 2019 melalui Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 diikuti kemudian penetapan Renja K/L.³³ Sedangkan Keppres tentang RAN-PPDT 2020 belum diterbitkan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 11 ayat (2) PP tentang PPDT jo Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT. Namun pada prinsipnya, program/kegiatan K/L terkait dalam rangka PPDT 2020 sudah termuat juga di dalam RKP 2020, meskipun tidak terkonsentrasi secara khusus untuk pelaksanaan PPDT.

Adapun telaahan hukum terhadap aspek kewenangan pembentukan Kepmendesa tentang Penetapan DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT Tahun 2020 dapat dijelaskan juga dari sudut pandang penafsiran Pasal 23 UUAP yang menyatakan bahwa terdapat batasan untuk menerbitkan suatu diskresi yaitu “Pengambilan keputusan atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur”. Secara fakta hukum, mengingat bahwa Peraturan Presiden yang mengatur tentang Penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020 belum ada, maka Mendesa PDTT selaku pembantu Presiden yang diberikan wewenang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal melakukan upaya untuk membuat suatu diskresi yaitu menetapkan Kepmendesa dengan maksud untuk mengisi kekosongan hukum berkenaan dengan penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020. Namun secara teoretis, penerbitan kedua Kepmendesa tersebut bilamana didasarkan pada *freies ermessen* atau *discretionary power* pada prinsipnya tidak memiliki dasar hukum atau *validity norm*, di mana hal tersebut terlihat dengan tidak dicantumkannya suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan dasar hukum dalam menetapkan kedua Kepmendesa tersebut pada konsideran mengingat.

Selain itu juga, kedua Kepmendesa tersebut diterbitkan bukan berdasarkan suatu hal ihkwil pendelegasian kewenangan sebagaimana diatur dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN-PPDT.³⁴ Karena pada dasarnya, dalam hal penetapan DT dan RAN-PPDT sudah terdapat ketentuan yang mengaturnya secara jelas di dalam PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN-PPDT. Sehingga berdasarkan telaah hukum terhadap Kepmendesa

³³ Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056).

³⁴ Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5601).

tentang DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020 berdasarkan aspek delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegated legislations*) dari PP tentang PPDT dan Perpres tentang P4 RAN-PPDT serta menguji dari aspek kewenangan pembentukan diskresi berdasarkan UUAP, dapat dipahami bahwa Kepmendesa tentang DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT 2020 adalah suatu produk hukum hasil dari tindakan administrasi pemerintahan yang melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*). Hal tersebut dikarenakan Kepmendesa tentang DT 2020-2024 dan Kepmendesa tentang RAN-PPDT ditetapkan tidak didasarkan pada wewenang sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan asas legalitas (*legaliteit beginsel*) sehingga berimplikasi tidak sahnya keputusan administrasi pemerintahan yang ditetapkan tersebut.³⁵

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Bahwa untuk mengisi kesosongan hukum pengaturan terhadap penetapan DT 2020-2024, maka secara substantif materinya cukup diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024 (RPJMN 2020-2024). Sehingga pada dasarnya jumlah DT 2020-2024 telah terkonfirmasi di dalam RPJMN 2020-2024, meskipun Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 secara *de jure* baru terbit kemudian di tanggal 27 April 2020. Sedangkan terkait dengan kesosongan hukum pengaturan RAN-PPDT 2020, maka prinsip materi pengaturannya cukup dimuat di dalam materi muatan Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020. Sehingga program/kegiatan dalam rangka RAN-PPDT 2020 yang tertuang di dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2020 tersebut, perlu kemudian dikoordinasikan dan disinkronisasikan oleh Kemendesa PDTT kepada K/L terkait pada saat penyusunan Renja K/L.
- b. Bahwa pada prinsipnya, penggunaan kewenangan diskresi (*freies ermessen* atau *discretionary power*) oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi secara normatif tidak dapat dilakukan dalam hal penetapan DT 2020-2024 dan RAN-PPDT 2020. Hal tersebut dikarenakan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal jo Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal sudah secara tegas menentukan sebagai kewenangan Presiden dan tidak ada suatu pilihan lain dalam hal penetapannya selain oleh Presiden. Sehingga implikasi status Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 136 Tahun 2019 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 dan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah

³⁵ Syofyan Hadi, "Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration," *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2018): 383–400, <https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>.

Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 137 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020 yaitu tidak sah karena tidak didasarkan pada wewenang sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan atau tidak sesuai dengan asas legalitas (*legaliteit beginsel*).

2. Saran

Penulis juga menyarankan agar di masa mendatang dalam hal penerbitan produk hukum yang bersifat diskresi seperti Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 136 Tahun 2019 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 dan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 137 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020 tidak berulang kembali, dengan maksud untuk mencegah adanya tindakan administrasi pemerintahan yang berpotensi melampaui kewenangannya (*detournement de pouvoir*) dan berimplikasi pada tidak sahnya keputusan administrasi pemerintahan yang ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriantini, Dyah, and Sintha Dewi. "Pendayagunaan Freies Ermessen Pejabat Pemerintahan Dalam Konsep Negara Kesejahteraan." *Yustisia Jurnal Hukum* 5, no. 1 (April 2016): 184–200. <https://doi.org/10.20961/Yustisia.V5I1.8730>.
- Ansori, Lutfil. "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal Yuridis* 2, no. 1 (August 2017): 135–50. <https://doi.org/10.35586/.V2I1.165>.
- AS, Yenny, Charlyna S. Purba, and Lipi Lipi. "kedudukan closed circuit television sebagai alat bukti dalam perkara pidana." *Jurnal hukum media bhakti* 0, no. 0 (December 2017). <https://doi.org/10.32501/JHMB.V1I2.13>.
- Baihaki, Ahmad, M Rizhan, and Budi Prasetya. "Kewenangan Absolut Pengadilan Agama Dalam Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-X/2012." *Krtha Bhayangkara* 15, no. 2 (December 2021): 289–308. <https://doi.org/10.31599/KRTHA.V15I2.711>.
- Hadi, Syofyan. "Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration." *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2018): 383–400. <https://doi.org/10.15408/jch.v5i2.7096>.
- Haris, Oheo K. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 30, no. 1 (January 2015): 58–83. <https://doi.org/10.20473/YDK.V30I1.4879>.
- Harvelian, Jenar Saptono and; Agnes. "Landasan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Di Tinjau Dari Teori Daya Laku Hukum (Geltung)." *Iblam Law Review* 1, no. 2 (2021): 1–29. <https://doi.org/10.52249/ilr.v1i2.21>.
- Imron, Ali. "Transformasi Hukum Islam Ke Dalam Hukum Nasional Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Dinamika Masyarakat* 5, no. 2 (November 2016). <https://doi.org/10.36356/HDM.V5I2.379>.

- Jenar, Saptono. "The Acceleration Development of Disadvantaged Region: On Government Affairs Perspective." *Nurani Hukum* 4, no. 2 (December 2021). <https://doi.org/10.51825/NHK.V4I2.12214>.
- Konoras, Abdurrahman. "Eksistensi Hukum Islam Dan Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Nasional." *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah* 14, no. 2 (January 2017). <https://doi.org/10.30984/AS.V14I2.370>.
- Marbun, Rocky. "Grand Design Politik Hukum Pidana Dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 1, no. 3 (2014): 558–77. <https://doi.org/10.22304/PJIH.V1N3.A8>.
- Marulak Pardede. "Peran Penelitian Hukum Yang Dilaksanakan Oleh Organisasi Bantuan Hukum Dalam Mendukung Pembangunan Hukum." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 1 (April 2013): 121–41. <https://doi.org/10.33331/RECHTSVINDING.V2I1.86>.
- Maya, Alya, and Kresnha Adhy W. "Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia." *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (January 2022): 990–96. <https://doi.org/10.23887/JATAYU.V4I3.43738>.
- Nabila, Anisa, and Rahmadi Yotenka. "Spasial Data Panel Dalam Menentukan Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Terhadap Jumlah Kasus Demam Berdarah Dengue (DBD)." *Unisa Journal of Mathematics and Computer Science (UJMC)* 7, no. 2 (December 2021): 49–60. <https://doi.org/10.52166/UJMC.V7I2.2845>.
- Parlindungan, Gokma Toni. "Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Hukum Respublica* 16, no. 2 (June 2017): 384–400. <https://doi.org/10.31849/RESPUBLICA.V16I2.1447>.
- Poking, Baruna, and Bagus Saputro. "Public Information Dispute Resolution (Perspective of the State Administrative Court Act and the Public Information Disclosure Act)." *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang* 7, no. 1 (April 2021): 61–88. <https://doi.org/10.15294/ULJ.V7I1.38803>.
- Supriyanta. "Perkembangan Kejahatan Dan Peradilan Pidana." *Wacana Hukum* 7, no. 2 (2008). <https://doi.org/10.33061/1.JWH.2008.7.2.330>.
- Tobrani, Rahmad. "Pengujian Keputusan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Diskresi Yang Dilakukan Oleh Pejabat Pemerintahan." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13, no. 1 (August 2018): 102–17. <https://doi.org/10.33059/JHASK.V13I1.694>.
- Umami, Riza, Catur Wido Haruni, and Fitria Esfandiari. "Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pilkada Serentak Tahun 2019." *Indonesia Law Reform Journal* 1, no. 1 (2021): 143–52. <https://doi.org/10.22219/ilrej.v1i1.16123>.