



**Landasan Yuridis
Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan
Pembangunan Daerah Tertinggal Di Tinjau dari Teori Daya Laku Hukum
(Geltung)**

***The Juridical Basis of Government Regulation Number 3 Year 2014 on
Acceleration Development of Disvantaged Regions Review from The Perspective
of Validity Theory (Geltung)***

Saptono Jenar dan Agnes Harvelian

Doctoral Program of Legal Sciences, Brawijaya University
Abdul Muis Street Number 52, Central Jakarta, Indonesia
Email: saptonojenar@student.ub.ac.id dan agnesharvelian@student.ub.ac.id

Abstract

Research of validity (geltung) is discussing about how a rule applied in the administration of the state and government. This research intends to examine the enactment of Government Regulations on the acceleration of development of disadvantaged regions based on legal theory. This is a normative research, using literature studies, with the statutes approach and conceptual approach, and using descriptive analysis. Through this research, it was found that government policies related to the implementation of acceleration for development of disadvantaged regions has no legal basis for its validity, and it has been put aside of the higher legal norms (hierachichal of regulations) especially Laws Number 39 year 2008. Therefore, it is recommended that every policy implementation at the level of Government Regulation must be ordered by the rigt of higher Regulations or based on concretely regulated authority by higher norms.

Keywords: *Development of Disadvantaged Regions, Accelerate of Development of Disadvantaged Regions, Legal Certainty*

Abstrak

Kajian mengenai validitas hukum (geltung) adalah berbicara bagaimana sebuah aturan itu berlaku dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Tulisan ini bermaksud ingin mengkaji keberlakuan Peraturan Pemerintah tentang percepatan pembangunan daerah tertinggal yang berbasis pada teori hukum. Penulisan ini mengacu pada jenis penelitian normaif, dengan menggunakan studi kepustakaan, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, serta menggunakan analisis deskripif. Melalui penulisan ini didapatkan bahwa kebijakan pemerintah terkait palaksanaan percepatan pembangunan daerah tertinggal tidak mempunyai landasan yuridis material dalam keberlakuannya, dikarenakan tidak adanya landasan hukum yang tepat untuk berpijak, dan aturan tersebut telah mengesampingkan norma hukum yang lebih tinggi di atasnya, khususnya UU Nomor 39 Tahun 2008. Dengan demikian,



disarankan agar setiap pelaksanaan kebijakan ditingkat Peraturan Pemerintah harus diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tepat dan kedudukannya lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang diatur secara konkrit oleh norma yang lebih tinggi.

Kata Kunci: *Pembangunan Daerah Tertinggal, Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, Kepastian Hukum.*

A. Pendahuluan

Terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan suatu peristiwa bersejarah dengan dipenuhi dinamika politik dalam negeri¹, hal ini dilatarbelakangi dengan adanya dorongan yang kuat bangsa Indonesia untuk membentuk suatu negara dengan pemerintahan yang berdaulat dan merdeka.² NKRI

¹ Salah satu peristiwa yang cukup dramatis sebelum proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 yaitu dimana pada tanggal 15 Agustus 1945 Soekarno – Hatta diculik oleh sekelompok pemuda ke Rengasdengklok dengan maksud agar proklamasi kemerdekaan Indonesia menghiraukan Jepang dan menegaskan bukan pemberian Jepang. Sehingga mencegah agar para Proklamator tidak diintervensi dan dipengaruhi oleh Jepang serta diklaim sebagai kolaborator Jepang. Lihat dalam Adnan Buyung Nasution, **Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959** (Penerjemah: Sylvia Tiwon), Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001, hlm. 13-14.

² Pemahaman berdaulat dan merdeka ini tidak terlepas dari adanya hasrat rakyat Indonesia untuk bernegara sebelum Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Dan puncaknya ketika rakyat Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat dan merdeka serta memiliki suatu pemerintahan yaitu saat proklamasi kemerdekaan tersebut. Lihat dalam Lalu Said Ruppina, **Kedaulatan Rakyat Sebagai Het Absolute Ideel Indonesia**, Malang: UB Press, 2010, hlm. 1-2. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Prof. Mr. M. Nasroen yang mengatakan bahwa asal mula negara adalah kemauan bersama dari masyarakat, yang sudah ada sebelum negara itu ada. Lihat dalam M. Nasroen, **Asal Mula Negara**, Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1986, hlm. 97-98. Sedangkan Punggawa Perancis, Ernest Renan mengatakan bahwa bangsa (*nation*) merupakan suatu solidaritas besar, yang terbentuk karena adanya kesadaran yaitu orang-orang yang telah

merupakan negara Kesatuan yang berbentuk Republik,³ dimana kemudian menempatkan posisi hukum sebagai dasar atau pondasi dalam penyelenggaraan segala dimensi kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴ Secara jelas Konstitusi Indonesia yang disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UU NRI

berkorban banyak dan bersedia untuk memberi nyawanya dan kemudian memiliki keinginan secara tegas untuk melanjutkan hidup bersama (*le desir de vivre ensemble*). Lihat dalam Ernest Renan, **Apakah Bangsa Itu? (Qu'est Ce Qu'une Nation?)** (Penerjemah: Prof. Mr. Sunario), Bandung: Alumni, 1994, hlm. 53-54.

³ Orientasi pembentukan pemerintahan negara Indonesia berbentuk Republik pertama kali dicanangkan kedalam konsep Program Nasional Pergerakan Kemerdekaan Indonesia dibidang Politik yang ditulis oleh Tan Malaka dalam bukunya pada tahun 1925 dengan judul asli **Naar de Republiek Indonesia (Menuju Republik Indonesia)** (Editor: Kholid O. Santosa), Bandung: Segi Arsy, 2014, hlm. 51.

⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan dengan jelas bahwa “**Negara Indonesia adalah Negara Hukum**”. Makna tersurat itu menjelaskan bahwa negara Indonesia mengakui prinsip supremasi hukum dan konstitusi, yaitu menganut prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan dan sebagai bentuk menganut konsep negara hukum (*rule of law*) yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Lihat dalam Jimly Asshidiqie (a), **Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia**, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2005, hlm. 68-70. Pada masa periode awal UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, dikatakan bahwa Indonesia yang merdeka itu harus Negara Hukum yang kemudian ditetapkan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Lihat juga dalam O. Notohamidjodjo, **Makna Negara Hukum**, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 53-54.

Tahun 1945)⁵ merupakan hal ihkwal diaturnya tata kelola penyelenggaraan kenegaraan disegala bidang penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia dan menjadikan UUD NRI Tahun 1945 sebagai *verfassung* atau *staatsgrundgezets*.⁶

Negara Indonesia yang berdaulat dan merdeka, berpengaruh dalam penyelenggaraan negara untuk segera melaksanakan pembangunan disegala bidang kehidupan masyarakat. Perwujudan negara yang dimanifestasikan oleh adanya Pemerintahan, mendorong pembentukan suatu instrumen pembangunan secara nasional dalam

⁵ Setelah Amandemen UUD 1945 menyatakan secara tegas dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal”. Sebelum Amandemen, penyebutan Undang-Undang Dasar, hanya Undang-Undang Dasar 1945. Lihat dalam A.M. Fatwa, **Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945**, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, hlm. 6-7.

⁶ Hamid Saleh Attamimi mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar atau Konstitusi (tertulis) merupakan aturan yang menjadi landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gesetzesrecht*) yang berlaku dalam negara dan kemudian disebut sebagai *Verfassung* atau *Grundgesetz*. Lihat dalam Sri Soemantri Martosoewignyo, dkk, **Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini**, (Editor: Padmo Wahyono) Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 126.

rangka memperbaiki kehidupan masyarakat Indonesia ke arah yang lebih baik. Pembangunan nasional sendiri merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu “...*melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...*”. Namun, pembangunan nasional tersebut tentu saja harus dilalui melalui suatu mekanisme perencanaan yang cermat.⁷

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam empat kali tahapan, memberikan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kekuasaan untuk menyusun Undang-Undang⁸

⁷ B. Arief Sidharta, **Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum**, Bandung: CV. Mandar Maju, 2009, hlm. 6.

⁸ Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara jelas memberikan kekuasaan legislasi kepada DPR. Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan RUU kepada DPR. Lihat dalam A.M. Fatwa, *Op. Cit.*, hlm. 14.

bersama-sama dengan Presiden, menerbitkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU tentang SPPN) dan selanjutnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (UU tentang RPJPN).⁹ Meskipun arah kebijakan pembangunan jangka panjang nasional “terlambat”¹⁰ untuk diterbitkan, Pemerintah Indonesia saat itu sudah menghadirkan suatu tatanan dan landasan kebijakan pembangunan jangka panjang Indonesia selama rentang waktu tahun 2005-2025 secara terarah dan sistematis.

⁹ UU tentang RPJPN ini merupakan dasar arah kebijakan pembangunan nasional Indonesia selama 20 tahun, sebagai pengganti Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang sebelumnya ditetapkan melalui Ketetapan MPR (TAP MPR).

¹⁰ Maksud terlambat, disini penulis mencoba melihat dari sisi norma waktu urutan perencanaan yang diatur dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Dimana seharusnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) merupakan turunan dari RPJPN. Namun fakta hukum membuktikan bahwa RPJMN 2005-2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 terbit ditahun 2005. Sedangkan RPJPN 2005-2025 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025 terbit sesudahnya yaitu ditahun 2007.

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwasanya pembentukan negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat merupakan cita negara (*staatsidee*), dimana salah satu tujuan negara Indonesia didirikan yaitu untuk mewujudkan keadilan sosial. Dengan demikian, Pemerintah yang merupakan alat negara, memiliki kewajiban menyelenggarakan roda pemerintahan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kesenjangan dalam pembangunan antar daerah di Indonesia yang cukup tinggi antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI)¹¹ dan diperkirakan akan semakin meningkat apabila faktor-faktor penyebabnya tidak ditanganani secara mendasar,¹² oleh karena itu pengurangan kesenjangan pembangunan antar daerah menjadi

¹¹ Dalam Dokumen RPJM 2004-2009 disebutkan bahwa di Indonesia terdapat 199 kabupaten yang berstatus tertinggal dari jumlah 440 kabupaten/kota, dimana 76 kabupaten berada di KBI dan 123 kabupaten di wilayah KTI.

¹² Augusta Ivanovich, **Ketimpangan Wilayah Dan Kebijakan Penanggulangan di Indonesia, Kajian Isu Strategi, Historis, dan Paradigmatis Sejak Pra Kolonial**, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014, hlm. 77-78.

prioritas pembangunan nasional dalam rangka menjaga stabilitas dan kesatuan nasional. Tujuan mendasar dalam mengurangi kesenjangan antar daerah adalah bukan bermaksud untuk pemeratakan pembangunan fisik di setiap daerah, tetapi yang paling utama adalah pengurangan perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat (*quality of life*) antar daerah.¹³

Penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, sebagai negara hukum berbasis Pancasila,¹⁴ maka peraturan perundang-undangan atau peraturan hukum tertulis (*wetgeving*) yang merupakan instrumen utama untuk mewujudkan tujuan negara haruslah mencerminkan nilai-nilai Pancasila¹⁵ sebagai manifestasi atas cita negara

hukum Pancasila.¹⁶ Hal tersebut dikarenakan eksistensi hukum yaitu untuk merespon adanya dorongan untuk memberikan rasa keadilan¹⁷ serta bisa membahagiakan rakyatnya¹⁸ bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka hukum dalam perspektif sebagai instrumen pembangunan nasional mau tidak mau harus memberikan dukungan berupa norma-norma dalam rangka menciptakan kerangka pembangunan nasional yang berlandaskan keadilan sosial. Hanya dengan cara inilah hukum dapat menjalankan peran utamanya, yaitu menciptakan ketertiban serta mengendalikan pembangunan untuk mewujudkan tujuan negara.

¹³Berdasarkan cara penghitungan Indeks Pembangunan Manusia (*human development index*), Indeks Kualitas Kehidupan secara Fisik (*physical quality of life index*), maupun laju PDRB (*product domestic regional bruto*).

¹⁴ Negara Hukum Pancasila artinya bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut prinsip hukum berlandaskan nilai-nilai Pancasila. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, **Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 143.

¹⁵ I Dewa Gede Atmadja, **Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum**, Malang: Setara Press, 2015, hlm. 158.

¹⁶ Menurut B. Arief Sidharta, Cita Hukum Pancasila berintikan: Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan terhadap martabat manusia, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara, persamaan dan kelayakan, keadilan sosial, moral dan budi pekerti yang luhur, dan partisipasi serta transparansi dalam proses pengambilan putusan publik. Lihat dalam Hyronimus Rheti, **Cita Hukum Dan Postmodern: Kajian Gagasan Ekologis Pancasila**, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020, hlm. 244.

¹⁷ H. Abdul Manan, **Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi**, Jakarta: Prenamedia Group, 2018, hlm. 61.

¹⁸ I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 153.

Fungsi hukum oleh Negara dalam menyejahterakan rakyat merupakan tugas utama, sebagaimana secara konkrit diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.¹⁹ Sebab secara filosofis, Negara akan dianggap gagal dalam menjalankan fungsinya bilamana tujuan negara tidak tercapai, sehingga diperlukan suatu prioritas pembangunan yang diarahkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan mendasar khususnya dalam hal mengurangi kesenjangan antar daerah. Disamping itu juga negara wajib untuk menciptakan kebahagiaan secara umum, baik ditinjau dari sisi ekonomi, sosial, dan budaya, dimana termasuk di dalamnya yaitu hak memperoleh keadilan dalam rangka upaya mewujudkan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun

1945 menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar, sehingga fungsi eksekutif diserahkan kepada Presiden.²⁰ Kemudian berdasarkan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, maka sudah pastinya masalah pengangkatan dan pemberhentian menteri negara di Indonesia menjadi hak prerogatif dari seorang presiden²¹ atau juga disebut sebagai kekuasaan eksklusif kepada Presiden

¹⁹ Tujuan Negara menurut John Locke, adalah menjamin hak asasi manusia, yang dapat dikaitkan dengan percepatan pembangunan daerah tertinggal dalam Amarta Sein, *Welfare State*, (Editor: William Huffman), Boston, Masaachusetts USA: Harvard University Press, 2000, hlm. 123.

²⁰ Harun Alrasid dalam Ni'matul Huda, **Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945**, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 123.

²¹ Andi Sugiati, **Kementerian Negara dan Sistem Penyelenggaraan Negara**, Makassar: PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, 2013, hlm. 243.

untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (*appointment power*).²² Sehingga kemudian di tahun 2007 disusun suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang mengatur tentang Kementerian Negara, RUU tersebut secara substantif merupakan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden dalam hal penentuan jumlah pengangkatan menteri dan tata cara pembentukan kementerian secara kelembagaan berdasarkan urusan pemerintahan.²³

Setelah DPR bersama-sama dengan Pemerintah setuju atas naskah RUU tentang Kementerian Negara, maka terbitlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU tentang Kementerian Negara) yang mengatur mengenai pembentukan, ruang lingkup urusan pemerintahan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara.

Berdasarkan Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) klaster yang menjadi urusan Pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.

²² Fitra Arsil, **Teori Sistem Pemerintahan, Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara**, Depok: Rajawali Pers, 2017, hlm. 239.

²³ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 128-129.

3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan ***pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.***

Secara normatif dapat dipahami bahwa UU tentang Kementerian Negara mengatur perihal peran penting penyelenggaraan pemerintahan dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal. Urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal merupakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk melaksanakan penajaman,

koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Artinya bahwa seluruh program pemerintah yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan daerah tertinggal menjadi urusan pemerintahan dibidang daerah tertinggal yang meliputi tugas untuk melaksanakan penajaman dan sinkronisasi program-program pemerintah yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga di daerah tertinggal, serta mengoordinasikan dengan pihak-pihak terkait (*stakeholders*) dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal.

Undang-Undang tentang Kementerian Negara memberikan kewenangan kepada Presiden selaku kepala pemerintahan melalui Menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal,²⁴

²⁴ Saat masa Pemerintahan SBY pada periode 2004-2009 dan 2009-2014, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan pembangunan daerah tertinggal adalah Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal. Kemudian di masa Pemerintahan Jokowi periode 2014 sampai dengan sekarang, urusan pemerintahan pembangunan daerah tertinggal digabung menjadi satu dengan urusan pemerintahan dibidang Desa dan Transmigrasi

yang bertugas untuk mengurangi kesenjangan (*disparity*) antar daerah dengan melakukan pengentasan daerah tertinggal dalam rangka untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam perkembangannya kemudian, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (selanjutnya disebut PP tentang PPDT), dimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 bahwa Pembangunan Daerah Tertinggal, yang selanjutnya disingkat PDT adalah suatu proses, upaya, dan tindakan secara terencana untuk meningkatkan kualitas masyarakat dan wilayah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Disamping itu juga di dalam Pasal 1 angka 26 menyebutkan bahwa Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal. Hal tersebut sangat jelas mengisyaratkan

dan bernama Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

bahwa yang dimaksud Menteri dalam PP tentang PPDT merupakan Menteri yang diberikan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam UU tentang Kementerian Negara, yaitu Menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal. Namun apabila PP tentang PPDT tersebut ditelaah dari sudut keberlakuan atau validitas suatu norma hukum (*geltung*) peraturan perundang-undangan, maka dalam hal pemberlakuannya tidak memiliki konsistensi. Karena masalah validitas hukum ini merupakan suatu hal yang amat penting dalam kontruksi pembentukan norma hukum tertulis di Indonesia. Demikian pentingnya, maka dibutuhkan konsistensi dan kejelasan dalam pemberlakuan norma hukum agar tidak menimbulkan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dan demi tercapainya kepastian hukum (*legal certainty*).

Maria Farida Indrati S. menyebutkan bahwa setiap norma itu berlaku karena ia mempunyai “daya berlaku” (validitas) atau karena ia

mempunyai keabsahan (*validity/geltung*).²⁵

Dengan demikian, dalam menentukan arah kebijakan negara melalui perumusan aturan hukum positif, pembahasan mengenai keabsahan aturan sangat penting untuk diperhatikan oleh karena sangat berkaitan dengan asas kepastian hukum²⁶, termasuk di dalamnya yaitu PP tentang PPDT. Melangkah dari uraian latar belakang di atas, maka untuk adanya konsistensi dalam penulisan, pembahasan terkait pembuatan PP tentang PPDT tersebut akan difokuskan pada landasan yuridis saja. Oleh karena itu, melalui tulisan ini, penulis hendak memaparkan mengenai mengapa dasar yuridis keberlakuan PP tentang PPDT tersebut perlu dievaluasi kembali? Kemudian, bagaimanakah langkah

yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan persoalan keberlakuan PP tentang PPDT untuk adanya kepastian hukum?

Karena itu di dalam tulisan ini akan dibahas mengenai aspek validitas atau keberlakuan dari PP tentang PPDT dalam konteks teori *geltung*. Tujuan yang ingin dicapai dalam tulisan ini adalah untuk mendapatkan pemahaman terhadap teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan doktrinal atau juga disebut sebagai pendekatan hukum normatif.²⁷ Data yang ada dihubungkan satu sama lain melalui studi kepustakaan (*library research*), dikaji dan diinterpretasikan serta dianalisa untuk selanjutnya ditarik kesimpulannya. Metode penelitian normative adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan

²⁵ Maria Farida Indrati S., **Ilmu Perundang undangan; Jenis Fungsi dan Materi Muatan**, Yogyakarta: Kanisius, 2020, hlm 39.

²⁶ Dalam Penjelasan Undang Undang Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Penyelenggara Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, Pasal 3 Angka (1) menyatakan bahwa "Kepastian Hukum" adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

²⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Huma, 2002, h 145-177.

putusan pengadilan. Sumber daya diperoleh dari bahan kepustakaan atau data sekunder,²⁸ yang terdiri bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer antara lain norma atau kaidah dasar, yaitu UUD 1945, peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan dalam perkara pengujian norma hukum. Bahan hukum sekunder adalah dokumen-dokumen selain produk hukum yang memberikan informasi tambahan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder antara lain meliputi literatur, hasil penelitian, pendapat pakar hukum dan artikel ilmiah. Data yang diperoleh akan dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Konsep Validitas PP tentang PPDT ditinjau dari teori *geltung*

²⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, h. 118.

Sebagai negara yang berdasarkan hukum, maka sudah tentu Indonesia harus memiliki wajah sistem hukum yang terdiri atas elemen-elemen inti dari negara yang menganut asas *rule of law*.²⁹ Dimana hukum harus bertujuan untuk memberi memberikan kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmässigkeit* atau *doelmatigheid*) dan keadilan (*gerechtigheid*).³⁰ Serta menjadikan hukum sebagai alat untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintah demi tercapainya kesejahteraan sosial.³¹

Terkait dengan penulisan ini, maka peraturan perundang-undangan (*gesetzgebung* atau *wetgeving*) merupakan hukum tertulis (*written law*). Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut Philipus M. Hadjon³²

²⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2011, hlm. 5-6.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 1.

³¹ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 19.

³² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Terhadap Pembentukan Peraturan*

pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebagaimana Hamid S. Attamimi³³ juga berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) yaitu mengandung unsur: 1) cita hukum Indonesia; 2) Asas Negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi; 3) asas-asas lainnya.

Terkait dengan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*), yang artinya bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya

Perundang-Undangan Berkelanjutan, Depok: Rajawali Press, 2009, hlm. 14.

³³ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 254.

sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif sebagai Norma Dasar (*grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm*). Teori tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen.³⁴ Sehingga dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan norma dasar penyelenggaraan negara (*grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm*) dan menjadi dasar atas keseluruhan eksistensi pembentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.³⁵

Adapun hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang PUU) ditetapkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, sebagai berikut:

³⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya**, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 41.

³⁵ Hamid Saleh Attamimi dalam Sri Soemantri, *Op.Cit.*, hlm.139-141.

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) UU tentang PUU bahwa kekuatan hukum setiap jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Dalam penjelasan ayat (2) dinyatakan lebih lanjut, yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis Peraturan Perundang-undangan tidak terbatas pada yang

dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) saja, tetapi mencakup juga peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat (ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU tentang PUU). Kemudian dijelaskan 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 (ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU tentang PUU).

Presiden selaku pemerintah atau pemegang kekuasaan eksekutif

berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, memiliki fungsi sebagai pelaksana Undang-Undang yang merupakan produk dari kekuasaan Legislatif. Namun dalam praktek ketatanegaraan selama ini, Pemerintah diberikan pula hak untuk mengatur (*pouvoir reglementair*), yang diimplementasikan ke dalam bentuk *beleidsregel* atau *policy rules* diluar bentuk Undang-Undang yang dihasilkan oleh kekuasaan legislatif. Akan tetapi *policy rules* tersebut tetap harus dibuat berdasarkan perintah dari Undang-Undang.³⁶

Jimly Ashiddiqie menjelaskan bahwa dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia terdapat prinsip *freis ermessen* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip *freis ermessen* tersebut merupakan tindakan bebas bagi pemerintah untuk menggunakan kewenangannya dalam mencapai tujuan pemerintahan. Prinsip tersebut yang dijadikan oleh Presiden dalam menjustifikasi keputusan-keputusan yang bersifat mandiri, terlepas dari

³⁶ Jimly Ashiddiqie (b), **Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945**, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 191.

perintah Undang-Undang.³⁷ Artinya melalui prinsip *fries ermessen* ini, Presiden dapat mengatur akan suatu hal yang belum diatur secara tegas dalam suatu Undang-Undang.

Akan tetapi dalam pelaksanaan penggunaan prinsip *freis ermessen* tersebut, menurut Jimly Ashiddiqie³⁸ perlu diatur pembatasannya yaitu pembahasan terhadap materi muatan maupun dalam prosedur penyusunannya, yaitu mencakup

1. Pembedaan materi muatan *policy rules* dengan materi muatan yang seharusnya diatur dalam Undang-Undang;
2. Nomenklatur produk *policy rules* adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Pemerintah;
3. Prosedur penetapannya oleh Presiden, dan untuk jenis produk hukum Perpu maka harus dimintakan persetujuan kepada DPR;
4. Semua peraturan perundang-undangan yang berkedudukan

³⁷ *Loc.Cit.*

³⁸ *Ibid.*, hlm 192.

dibawah Undang-Undang harus merupakan sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang. Untuk Peraturan Perundang-undangan tersebut ditetapkan dalam bentuk peraturan oleh Presiden, Menteri atau Pejabat setingkat Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, dan Kepala Desa.

Terkait dengan penetapan peraturan perundang-undangan yang berbentuk Peraturan Pemerintah, yaitu merupakan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Menurut Bagir Manan³⁹ Peraturan Pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat “*administratiefrechtelijk*”, karena itu tidak diperkenankan untuk mengatur atau menciptakan suatu kaidah dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Disamping itu juga bahwa Peraturan

Pemerintah bukanlah suatu alat untuk pembentukan suatu badan atau wewenang kecuali yang diatur oleh Undang-Undang. Peraturan Pemerintah dapat diterbitkan berdasarkan ketentuan yang secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang ataupun berdasarkan pertimbangan Presiden adanya kebutuhan untuk mengatur lebih lanjut suatu Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah. Atau dapat juga suatu ketentuan yang tidak ditentukan secara tegas dalam Undang-Undang dapat diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Kemudian secara konkret batasan materi muatan dari Peraturan Pemerintah disebutkan di dalam Pasal 12 UU tentang PUU bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah merupakan materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Kemudian di dalam Penjelasan Pasal 12 tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan

³⁹ Bagir Manan, **Teori Dan Politik Konstitusi**, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 222-223.

perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Berdasarkan dari pemahaman di atas, maka telah kita dapatkan posisi Peraturan Pemerintah dalam sistem penormaan hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia serta bagaimana suatu materi muatan yang seharusnya terkandung dalam Peraturan Pemerintah. Kemudian, dalam rangka menjawab persoalan keberlakuan PP tentang PPDT berbasis teori validitas (*geltung*), maka sebagaimana sudah pernah disinggung dimuka, bahwa sebagai upaya untuk merespon isu dalam pembangunan nasional terkait adanya permasalahan kesenjangan dalam pembangunan antar daerah di Indonesia yang cukup tinggi antar daerah (*high disparity between regions*), pemerintah Indonesia melakukan berbagai pengaturan kebijakan keberpihakan pembangunan (*development affirmative policy rules*), diantaranya

adalah pelaksanaan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal yang kemudian diimplementasikan melalui program nasional percepatan pembangunan daerah tertinggal (PPDT).

Dalam Pasal 1 angka 2 PP tentang PPDT menyebutkan bahwa Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PPDT) merupakan keberpihakan dan penajaman terhadap Pembangunan Daerah Tertinggal di bidang perencanaan dan pendanaan serta pelaksanaan Pembangunan Daerah Tertinggal. Kemudian dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 2 ayat (1) PP tentang PPDT bahwa PPDT bertujuan untuk:

- a. Mempercepat pengurangan kesenjangan antar daerah dalam menjamin terwujudnya pemerataan dan keadilan pembangunan nasional;
- b. Mempercepat terpenuhinya kebutuhan dasar, serta sarana dan prasarana dasar daerah tertinggal;
- c. Meningkatkan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi,

antara pusat dan daerah dalam perencanaan, pendanaan dan pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi; dan

- d. Menjamin terselenggaranya operasionalisasi kebijakan PPDT.

Memperhatikan ketentuan di atas, maka terlihat jelas bahwa pemerintah melalui PPDT berupaya untuk melakukan pengurangan kesenjangan antar daerah dan mewujudkan pemerataan dan keadilan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional melalui perangkat pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Namun, sebagai negara hukum yang meletakkan hukum sebagai dasar pijakan dalam setiap pembuatan pengaturan kebijakan pemerintahan, maka prinsip kepastian hukum sangat penting untuk diperhatikan dalam pemberlakuan suatu norma hukum baru. Dalam hal ini, terkait dengan landasan yuridis (*juridische grondslag*) suatu norma patut untuk diperhatikan secara cermat dalam

menelitinya untuk menghindari adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan sebagai akibat ketidak-konsistenan dasar hukum dalam pengundangannya menurut ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*).⁴⁰

Dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa, salah satu konsekuensi dari suatu norma itu sah berlaku adalah dikarenakan memiliki daya laku atau keabsahan (*validity/geltung*), maka dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, berkonsekuensi untuk adanya kewajiban dari norma yang lebih rendah yang berlaku, harus bersumber pada norma yang lebih tinggi (*lex superiori derogate lex inferiori*). Dalam hal ini, Rosjidi Ranggawidjadja⁴¹ merangkum dari para ahli menyebutkan bahwa agar pembentukan peraturan perundang-undangan menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, dapat digunakan 5 (lima) landasan dalam menyusun undang-

⁴⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op. Cit.*, hlm. 2-4.

⁴¹ Rosjidi Ranggawidjadja, **Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia**, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 43-47.

undang, yaitu: 1) landasan filosofis (*filosofische grondslag*); 2) landasan sosiologis (*sociologische grondslag*); 3) landasan yuridis (*juridische grondslag*); 4) landasan teknik perancangan (*ontwerptechniek grondslag*); dan 5) landasan politis (*politiek grondslag*).

Kemudian Jimly Asshiddiqie⁴² menyebutkan bahwa berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, perumusan norma hukum itu selalu dipersyaratkan adanya 5 (lima) landasan keberlakuan, yakni 1) landasan filosofis; 2) sosiologis; 3) politis; 4) yuridis yang bersifat mutlak; dan 5) landasan administratif yang bersifat fakultatif. Dalam konsideran “*Menimbang*” yang harus dimuat adalah (i) landasan filosofis (ii) landasan sosiologis dan (iii) landasan politis. Sementara Konsideran “*Mengingat*” berisi landasan yuridis-normatif, sedangkan Konsideran “*Memperhatikan*” memuat landasan administratif yang bersifat fakultatif.

⁴² Jimly Asshiddiqie (c), **Perihal Undang-Undang**, Depok: Rajawali Pers, 2014, hlm. 119.

Secara teoriis, khusus dalam konteks daya laku (*geltung*), maka keabsahan suatu norma itu sangat bersinggungan dengan landasan yuridis (*juridische grondslag*)⁴³ suatu norma hukum. Hal demikian merupakan legitimasi dalam merumuskan suatu norma hukum yang berlaku untuk umum. Menurut Maria Farida Indrati, daya laku (*geltung*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya.⁴⁴

Sementara itu, Rosjidi Ranggawidjaja⁴⁵ menjelaskan bahwa landasan yuridis (*juridische gelding*)

⁴³ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dalam lampiran I menyebutkan bahwa landasan yuridis didefinisikan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

⁴⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Op.Cit.*, hlm. 19.

⁴⁵ Rosjidi Ranggawidjadja, *Op. Cit.*, hlm. 44-45.

yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Selain itu landasan yuridis selain menetapkan lembaga/badan yang berwenang membentuk, juga menjadi dasar yuridis material dalam hal menjadi dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan karena akan menentukan materi muatan tertentu yang harus dimuat kedalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Sehingga secara konseptual, jenis peraturan perundang-undangan serta lembaga/ badan yang berwenang membentuknya harus mempunyai landasan formal maupun material secara tegas dalam peraturan perundang-undangan.

Mengacu dari uraian di atas, maka dalam konteks pengundangan Peraturan Pemerintah, bahwa PP

tentang PPDT tersebut memenuhi landasan yuridis formal, yakni aturan yang lahir atau dibuat oleh Presiden yang berwenang membuat Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, bilamana dalam hal Peraturan Pemerintah itu dihubungkan dengan landasan yuridis material, maka terjadilah ketidakkonsistenan dalam pengundangannya. Dalam hal ini, seharusnya PP tentang PPDT tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari aturan-aturan yang lebih tinggi, yang mana keberlakuannya diakui sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan dan tentunya tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Terkait dengan hal di atas, Pembentuk undang-undang menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam hal ini, pembentuk Undang-Undang (norma di atasnya Peraturan Pemerintah) menghendaki bahwa suatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula,

dalam hal ini Peraturan Pemerintah. Oleh karena itu, sehubungan dengan pokok persoalan dalam tulisan ini, adalah kurang tepatnya dasar hukumnya (*jurisische geltung*) dalam pengundangan PP tentang PPDT tersebut. Pemahaman ini didasari bahwa dalam pembuatan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang KN), UU tentang SPPN, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan), UU tentang RPJPN Tahun 2020-2025 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda), tidak ada suatu ayat pun yang terkait dengan pengaturan mengenai “urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal”, penulis justru menilai bahwa PP tentang PPDT tersebut “berlindung” dibawah UU tentang RPJPN Tahun 2005-2025 yang sangat jelas dijadikan rujukan di dalam dasar menimbang huruf b yang berbunyi

“bahwa dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025 beserta lampirannya, mengamanatkan perlunya prioritas pembangunan kesejahteraan kelompok masyarakat yang hidup di wilayah tertinggal dan keberpihakan yang besar dari Pemerintah”.

Hal tersebut justru menjadi semakin rancu bila dipahami sebagai dasar perintah dibentuknya PP tentang PPDT tersebut. Sebab Pasal 2 ayat (2) UU tentang RPJPN Tahun 2005-2025 tersebut berbunyi *“Rincian dari program pembangunan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat pada Lampiran Undang-Undang ini”.* Adapun Pasal tersebut menyuratkan keseluruhan dari program nasional yang menjadi prioritas pembangunan nasional dituangkan dalam lampiran, dimana program nasional PPDT sebagai salah satu programnya.⁴⁶ Sehingga, sepanjang penulis ketahui, merujuk

⁴⁶ Bandingkan Penjelasan Pasal 262 ayat (2) UU tentang Pemda.

pada hal tersebut, bahwa PP tentang PPDT tersebut menjadi keliru dalam menginterpretasikan perintah dari norma dalam UU tentang RPJPN Tahun 2005-2025 yang menjadi landasan yuridis materialnya untuk mengharuskan diatur lebih lanjut dengan PP tentang PPDT tersebut. Padahal sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai fungsi Peraturan Pemerintah, selain menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, juga harus dibentuk sepanjang diperintahkan oleh Undang-Undang. Sebab justru akan lebih tepat dan memberikan kepastian hukum bilamana pembentukan PP tentang PPDT “berlindung” pada Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kementerian Negara, yang lebih jelas memberikan pengakuan normatif terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal. Sehingga meskipun di dalam Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kementerian Negara tidak memberikan perintah untuk diatur

lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, namun dengan menggunakan metode penafsiran gramatikal⁴⁷ bahwa terkait dengan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal tersebut, maka telah menghadirkan suatu kepastian terhadap penyelenggaraan program nasional PPDT yang dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Menteri yang melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal.

Hal demikian tentu saja tetap harus memperhatikan eksistensi norma yang lebih tinggi di atasnya, sehingga tidak terjadi pertentangan norma. Bertolak dari uraian di atas, sebagai akibat tidak dipenuhinya landasan yuridis dalam pembentukan sebuah norma hukum, maka dapat dikatakan bahwa PP tentang PPDT tersebut telah mengenyampingkan keberadaan norma di atasnya, yaitu

⁴⁷ Maksud dari pendekatan penafsiran gramatikal disini ialah dengan melihat definisi leksikalnya yang menyebut “Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal” pada Pasal 1 angka 26 PP tentang PPDT memiliki pengertian yang sama sebagaimana dimaksud dengan Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kementerian Negara. Lihat dalam I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 73.

UU tentang Kementerian Negara. Padahal di dalam Pasal 5 ayat (3) UU tentang Kementerian Negara, yang mengatur mengenai eksistensi terhadap urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal yang seharusnya menjadi pijakan utama dari pelaksanaan percepatan pembangunan daerah tertinggal yang dilaksanakan oleh Presiden melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 26 PP tentang PPDT tersebut. Dengan demikian, terbitnya PP tentang PPDT tersebut justru memunculkan ketidakjelasan hukum, sehingga memerlukan evaluasi untuk memberikan kepastian hukum. Dalam hal ini, penulis menemukan *rasio legis*⁴⁸ dari PP tentang PPDT tersebut, dimana masih perlu untuk dilakukan evaluasi terhadap landasan yuridis materialnya dan mungkin saja bisa berdampak pada evaluasi terhadap materi muatannya juga

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, **Ilmu Hukum**, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014, hlm. 47.

demikian mewujudkan konsistensi terhadap norma hukum di atasnya serta mencerminkan sebagai suatu tatanan sistem hukum.⁴⁹

2. Revitalisasi Keabsahan PP Tentang PPDT Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum

Dalam hal ini, secara praktek di Indonesia pelaksanaan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dilihat dari segi subyek yang melakukan pengujian dapat dilakukan melalui 3 (tiga) prosedur⁵⁰, yaitu:

1. Pengujian oleh badan peradilan dalam hal ini oleh Hakim (*Toetsingsrecht*). Hak menguji (*toetsingsrecht*) yang dimiliki oleh Hakim dalam pengujian materi peraturan perundang-undangan (*judicial review*) terbagi 2 (dua) yaitu:
 - a. *Toetsingsrecht* yang dimiliki Hakim dalam melakukan pengujian materi (*judicial review*) Undang-Undang terhadap

⁴⁹ *Ibid.*, hl. 48-52.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie (d), **Hukum Acara Pengujian Undang-Undang**, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 1- 2.



UU NRI Tahun 1945, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kehakiman) jo Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.⁵¹ Kewenangan *toetsingsrecht* MK dalam *judicial review* ini juga disebut sebagai *constitutional review*.⁵²

b. *Toetsingsrecht* yang dimiliki Hakim dalam melakukan pengujian

materi (*judicial review*) Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang UU tentang Kehakiman jo Pasal 31 dan Pasal 31A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung (MA) berwenang untuk menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.⁵³

2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politis oleh Dewan Perwakilan Rakyat, (DPR) (*legislative review*) yaitu untuk melakukan pengujian atau

⁵¹ Fatmawati, **Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia**, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 21-22.

⁵² Jimly Asshiddiqie (e), **Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara**, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, Hlm. 7.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 25-36.

review terhadap Undang-Undang yang berlaku saling tumpang tindih antar berbagai Undang-Undang yang dilakukan oleh lembaga pembuat Undang-Undang itu sendiri;⁵⁴ dan

3. Pengujian yang dilakukan oleh Pemerintah (*executive power*) dalam hal ini oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan melalui Mediasi, yang memberikan kewenangan Kemenkumham untuk melakukan *review* melalui kegiatan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah

Pusat atau Pemerintah Daerah.⁵⁵ Akan tetapi kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan atau konsep *executive review* ini sebenarnya lebih tepat dilakukan sebelum diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat sah dan mengikat (*executive preview*).⁵⁶

⁵⁴ Mahfud MD, **Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi**, <https://media.neliti.com/media/publications/83860-ID-rambu-pembatas-dan-perluasan-kewenangan.pdf>.

⁵⁵ Lihat dalam Enny Urbaningsih, **Urgensi Analisis dan Evaluasi Hukum Dalam Mendukung Tugas Pemerintah**, http://www.bphn.go.id/data/documents/urgensi_a_e_utm_mendukung_pemerintah_rev2.pdf.

⁵⁶ *Executive review* adalah segala bentuk produk hukum pihak executive diuji oleh baik kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Dalam konteks ini yang diperkenalkan istilah "*control internal*" yang dilakukan oleh pihak itu sendiri (pihak pemerintah pusat) terhadap produk hukum yang dikeluarkan baik yang berbentuk *regeling* maupun *beschikking*. Sedangkan dalam konteks Peraturan Daerah ditujukan sebagai mekanisme untuk mengawasi pelaksanaan kewenangan daerah dalam membentuk Perda. Adapun tujuan kegiatan analisis dan evaluasi hukum dilakukan untuk menilai apakah peraturan yang selama ini telah dikeluarkan dan berlaku (*existing*) telah mencapai tujuan pembentukannya, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan norma hukum tersebut dalam masyarakat. Namun akan lebih tepat lagi bahwa tindakan pengujian yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap keabsahan suatu peraturan perundang-undangan yang keberadaannya dibawah Undang-Undang disebut sebagai *Executive Preview*, yaitu pengujian norma hukum sebelum sah mengikat secara umum sebagai produk peraturan perundang-undangan. Lihat dalam Taufik H. Simatupang, **Mendudukkan Konsep *Executive Review* Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia**, DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.217-229>, 2019, hlm. 225-230.

Dalam kaitan dengan penulisan ini, mengacu kepada ketentuan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU tentang PUU, telah memuat ketentuan yang bahwasanya dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konsitusi. Sementara dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Berdasarkan pemahaman di atas, sebenarnya sangat berguna untuk mengukuhkan kepastian hukum dalam setiap kelahiran Peraturan Pemerintah, yang mana Presiden selaku kepala pemerintahan dapat meminimalkan bahkan membatalkan Peraturan Pemerintah yang tidak jelas dasar yuridisnya sebagai akibat keidakcermatan dalam perumusan landasan yuridis material pemberlakuan Peraturan Pemerintah.

Selain pengujian materi, langkah lainnya yang dapat dilakukan adalah dengan menganalisis dan mengevaluasi landasan yuridis material Peraturan Pemerintah tersebut oleh Kementerian/Lembaga Non Kementerian yang menjadi pemrakarsa dengan melakukan perubahan atas PP tentang PPDT tersebut, tentunya dengan mencarikan landasan yuridis material yang tepat untuk dijadikan sebagai dasar hukum dalam pengundangannya.

D. Kesimpulan

Secara materi muatan PP tentang PPDT tersebut merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam pembangunan nasional terkait dengan pelaksanaan program nasional yang berupa pengurangan kesenjangan antar daerah di Indonesia, akan tetapi belum didasarkan dengan landasan yuridis yang tepat dalam pembentukannya. Dalam hal ini, landasan yuridis dari segi material yang mengatur mengenai dasar hukum untuk mengatur hal-hal sebagaimana diatur

dalam PP tentang PPDT tersebut pada prinsipnya merupakan penjabaran atas urusan pemerintahan dibidang pembangunan daerah tertinggal. Oleh karena itu, menjadi janggal secara teori hukum, apabila sebuah aturan selevel Peraturan Pemerintah mengeliminasi ketentuan atau norma di atasnya, yakni UU tentang Kementerian Negara, sementara Undang-Undang yang dijadikan sebagai landasan hukum “Mengingat” dalam PP tentang PPDT tersebut tidak memuat perintah yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah tertinggal. Hal ini didasari juga dari UU tentang PUU, yang menyebutkan bahwa setiap kelahiran Peraturan Pemerintah merupakan ketentuan lebih lanjut dari Undang-Undang dengan memperhatikan juga untuk tidak menimbulkan pertentangan norma. Mengacu pada uraian di atas, disarankan agar Peraturan Pemerintah itu hendaknya menjadikan UU tentang Kementerian Negara sebagai landasan yuridis material dalam keabsahannya. Sementara itu, apabila ingin

diteruskan Peraturan Pemerintah tersebut, maka diperlukan suatu analisis dan evaluasi oleh Pemerintah melalui Kemenkumham sebagai upaya melakukan revisi atau perubahan terhadap PP tentang PPDT tersebut dengan menempatkan dasar hukum yang tepat untuk memberikan kepastian hukum sebagai landasan yuridis material dalam PP tentang PPDT.

E. Daftar Pustaka

Buku

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Penerjemah: Sylvia Tiwon), Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001.
- A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Andi Sugiati, *Kementerian Negara dan Sistem Penyelenggaraan Negara*, Makassar: PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, 2013.
- B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2009.
- Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Ernest Renan, *Apakah Bangsa Itu? (Qu'est Ce Qu'une Nation?)* (Penerjemah: Prof. Mr. Sunario), Bandung: Alumni, 1994.

- Fatmawati, Hak Menguji (*Toetsingsrecht*) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Fitra Arsil, Teori Sistem Pemerintahan, Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara, Depok: Rajawali Pers, 2017.
- H. Abdul Manan, Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi, Jakarta: Prenamedia Group, 2018.
- Amarta Sein, *Welfare State*, (Editor: William Huffman), Boston, Masaachusetts USA: Harvard University Press, 2000.
- Hyronimus Rhati, Cita Hukum Dan Postmodern: Kajian Gagasan Ekologis Pancasila, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020.
- I Dewa Gede Atmadja, Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum, Malang: Setara Press, 2015.
- Ivanovich Augusta, Ketimpangan Wilayah Dan Kebijakan Penanggulangan di Indonesia, Kajian Isu Strategi, Historis, dan Paradigmatis Sejak Pra Kolonial, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014.
- Jimly Asshiddiqie (a), Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2005.
- Jimly Ashiddiqie (b), Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Jimly Asshiddiqie (c), Perihal Undang-Undang, Depok: Rajawali Pers, 2014.
- Jimly Asshiddiqie (d), Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie (e), Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Lalu Said Ruhpina, Kedaulatan Rakyat Sebagai *Het Absolute Ideel* Indonesia, Malang: UB Press, 2010.
- Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang undangan; Jenis Fungsi dan Materi Muatan, Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undang: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Moh. Mahfud MD, Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (*Rechstaat*), Bandung: PT Refika Aditama, 2011.
- Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- O. Notohamidjodjo, Makna Negara Hukum, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.
- Padmo Wahyono, Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Rosjidi Ranggawidjadja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Bandung: Mandar Maju, 1998.

Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014.

Sri Soemantri Martosoewignyo, dkk, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, (Editor: Padmo Wahyono) Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Sudikno Mertokusumo, Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.

Tan Malaka, *Naar de Republiek Indonesia* (Menuju Republik Indonesia) (Editor: Kholid O. Santosa), Bandung: Segarsy, 2014.

Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berkelanjutan, Depok: Rajawali Press, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.

Internet

Enny Urbaningsih, Urgensi Analisis dan Evaluasi Hukum Dalam Mendukung Tugas Pemerintah, http://www.bphn.go.id/data/documents/urgensi_ae_utk_mendukung_pemerintah_rev2.pdf.

Mahfud MD, Rambu Pembatas Dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi, <https://media.neliti.com/media/publications/83860-ID-rambu-pembatas-dan-perluasan-kewenangan.pdf>.

Taufik H. Simatupang, Mendudukan Konsep *Executive Review* Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia, DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejurer.2019.V19.217-229>, 2019.