



**PENGATURAN TEKNIK PEMBENTUKAN KEPUTUSAN PRESIDEN
(SUATU TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEPPRES
NOMOR 26 TAHUN 2018 TENTANG
RAN-PPDT TAHUN 2019)**

Saptono Jenar
PSDKU-DIH Universitas Brawijaya
Email: saptonojenar@student.ub.ac.id

Masuk: Maret 2022

Penerimaan: April 2022

Publikasi: Juni 2022

ABSTRAK

Berdasarkan UU 10/2004 sebagaimana kemudian diubah dengan UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka telah ditentukan bahwa Keputusan Presiden bukan merupakan jenis peraturan perundang-undangan (*wettelijk regelling*), tetapi hanya merupakan suatu penetapan (*beschikking*). Penelitian dalam penulisan ini akan fokus untuk membahas dan menganalisis terkait dengan format Keppres 26/2018 tentang RAN-PPDT 2019 ditinjau dari pengaturan teknik pembentukan Keputusan Presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara metodologi, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan analisis (*analytical approach*). Berdasarkan analisis dalam pembahasan, maka penulis menemukan bahwa format Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2018 tentang RAN-PPDT 2019 tidak memiliki kesesuaian dengan format Keputusan berdasarkan teknik pembentukan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan serta mengandung adanya cacat prosedur dalam penetapannya sebagaimana diatur di dalam peraturan dasarnya.

Kata Kunci : Keputusan Presiden, Daerah Tertinggal, Rencana Aksi Nasional.

ABSTRACT

Based on Law 10/2004 which was amended by Law 12/2011 concerning Regulation Making, it has been regulated that the Presidential Decree is not a statutory regulation (wettelijk regelling), but only a determination (beschikking). This research will focus on discussing and analyzing the form of Presidential Decree Number 26 of 2018 concerning the RAN-PPDT 2019 in terms of the drafting technique for the formation of Decree-

making based on statutory regulations. Metodologically, the author uses a normative legal research method with a statute approach, case approach and an analytical approach. Based on the analysis in the discussion, the authors found that the form of Presidential Decree Number 26 of 2018 on the RAN-PPDT 2019 does not conform to the decree-form based on the technique of its formation as regulated in the regulations, besides that it also contains procedural defects in its stipulation which is regulated in the basic regulations.

Keywords : Presidential Decree, Disadvantaged Regions, National Action Plan.

I. PENDAHULUAN

Pada praktiknya tugas pemerintah Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud pada Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), merupakan salah satu ciri dianutnya paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern/materiil.¹ Untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut, maka pemerintah menyelenggarakan pembangunan nasional yang didukung dengan berbagai instrumen pemerintahan. Salah satu instrumen pemerintahan yang digunakan oleh pemerintah yaitu instrumen hukum, di

samping instrumen lainnya yaitu instrumen materiil, instrumen personil/kepegawaian, dan instrumen keuangan negara.²

Instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah (dalam hal ini yaitu Presiden) meliputi peraturan perundang-undangan (*wettelijke regelling*), peraturan kebijakan (*policy rules, beleidsregels*), dan penetapan (*beschikking*).³ Secara substantif, ketiga instrumen hukum tersebut memuat adanya norma hukum yang berimplikasi hak dan kewajiban hukum tertentu pada tiap-tiap subyek hukum yang diatur atau ditetapkan di dalamnya. Berkenaan dengan instrumen hukum

¹ Yohanes Suhardin, "Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 42, no. 3 (2012): 303.

² W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014).

³ Surya Mukti Pratama and Hario Danang Pambudhi, "Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah," *Jurnal Analisis Hukum* Vol. 4, no. 1 (2021): 123.

peraturan perundang-undangan (*wettelijke regelling*) khususnya yang dibentuk Presiden, maka pada dasarnya merupakan instrumen hukum yang bersifat norma umum (*general*), abstrak (*abstract*) dan bersifat mengatur (*regelling*).⁴ Jimly Asshiddiqie⁵ menjelaskan bahwasanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden meliputi 5 (lima) jenis peraturan, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.
2. Peraturan Pemerintah atribusi UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan guna melaksanakan perintah undang-undang sebagaimana mestinya, yang mana dalam pembentukannya didasarkan pada adanya suatu perintah secara tegas atau tidak tegas oleh undang-undang.

3. Peraturan Pemerintah delegasian yang pengaturannya lebih lanjut diperintahkan secara tegas oleh undang-undang.
4. Peraturan Presiden delegasian atau subdelegasian berdasarkan undang-undang.
5. Peraturan Presiden yang bersifat mandiri untuk mengisi kekosongan hukum, bersifat administrasi internal pemerintahan, dan tidak menyangkut hak dan kewajiban warga negara.

Sedangkan mengenai peraturan kebijakan atau juga yang dikenal dengan istilah *policy rules* secara substantif mengandung sifat yang juga mengatur. Namun karena sifat pengaturan pada peraturan kebijakan bersifat cukup teknis, maka peraturan kebijakan pada praktiknya tidak dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan.⁶ Berkenaan dengan bentuk pengaturan peraturan

⁴ Vica J. E. Saija, "PERATURAN MAHKAMAH AGUNG DAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENURUT JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA," *SASI* 20, no. 2 (December 1, 2014): 3–4.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press bekerja sama dengan JSLG, 2020).

⁶ Victor Imanuel Nalle, "KEDUDUKAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 1 (October 10, 2016): 2.

kebijakan (*policy rules, beleidsregels*) secara umum dituangkan ke dalam bentuk, antara lain:

1. Instruksi.
2. Surat Keputusan.
3. Surat Edaran.
4. Buku Pedoman, Petunjuk, Manual, dan *Standar Operasional Prosedur (SOP)*.
5. Memorandum (*Memorandum of Understanding*).
6. Rencana Kerja, Kerangka Acuan (*Terms of Reference*).
7. Maklumat atau Pengumuman.
8. Surat menyurat resmi, surat permohonan, surat jawaban, "*letter of intent*", dan lain-lain.

Adapun peraturan kebijakan dalam bahasa Belanda selain dinamakan dengan *beleidsregels* juga diberi nama *pseudowetgeving* atau *spiegelrecht*.⁷ Peraturan kebijakan merupakan peraturan yang dibuat oleh

pejabat administrasi negara yang didasarkan pada aspek manfaat (*doelmatigheid*) dalam kerangka kebebasan bertindak (*freiss ermessen* atau *beoordelingsvrijheid*).⁸ Sedangkan berkenaan dengan penetapan (*beschikking*), keberadaan norma hukum yang terkandung di dalamnya mempunyai sifat individual dan konkret (*individual and concrete norms*) berkenaan dengan suatu penetapan administratif (*beschikking*).⁹ Artinya bahwa subyek dan obyek yang ditetapkan secara administratif tersebut bersifat konkret dan berlaku mengikat untuk individu atau subyek hukum tertentu. Dengan demikian, bentuk penetapan administratif (*beschikking*) tersebut disebut juga dengan istilah keputusan tata usaha negara (KTUN) dan menjadi obyek peradilan

⁷ Meirina Fajarwati, "VALIDITAS SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG (SEMA) NOMOR 7 TAHUN 2014 TENTANG PENGALIHAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA DITINJAU DARI PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 2 (May 3, 2018): 153.

⁸ Muhamad Azhar and Dendry Adam Satriawan, "Implementasi Kebijakan Energi Baru Dan Energi Terbarukan Dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional," *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (November 30, 2018): 402.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2017).

administrasi negara atau tata usaha negara (PTUN).¹⁰

Selain dari materi yang diatur di dalamnya, maka untuk membedakan bentuk instrumen hukum yang berupa peraturan maupun penetapan secara umum dapat dilihat dari format naskahnya. Lazimnya format naskah peraturan ditandai pada batang tubuhnya yang disusun dengan sistematika berupa bab, bagian, paragraf, pasal-pasal, dan ayat-ayat, sedangkan format naskah keputusan ditandai pada batang tubuhnya yang tersusun secara berjenjang berbentuk diktum-diktum (KESATU, KEDUA, dan seterusnya). Selain itu juga secara esensial, peraturan mempunyai sifat sebagai suatu pengaturan secara umum dan abstrak serta berlaku terus menerus (*dauerhaftig*), sedangkan keputusan memiliki sifat individual,

konkret dan berlaku sekali selesai (*einmalig*).¹¹

Terkait dengan format naskah Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2018 tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2019 (Keppres RAN-PPDT 2019) yang diterbitkan pada tanggal 26 September 2018, pada prinsipnya merupakan suatu instrumen hukum yang ditetapkan oleh Presiden dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka percepatan pembangunan daerah tertinggal (PPDT).¹² Adapun Keppres RAN-PPDT 2019 tersebut ditetapkan untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Rencana Aksi nasional

¹⁰ Oheo K Haris, "GOOD GOVERNANCE (TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK) DALAM PEMBERIAN IZIN OLEH PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN," *Yuridika* 30, no. 1 (January 5, 2015): 71.

¹¹ Shidarta, "KEBINGUNGAN ANTARA PERATURAN, KEPUTUSAN, DAN SURAT KEPUTUSAN," *Binus University*, accessed January 16, 2022, <https://business-law.binus.ac.id/2017/10/09/kebingungan-antara-peraturan-keputusan-dan-surat-keputusan/>.

¹² Saptono Jenar, "Analisis Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 Dan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020," *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 1 (March 2022): 3.

Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (Perpres P4 RAN-PPDT). Dalam kaitannya dengan format naskah Keppres RAN-PPDT 2019, maka terdapat hal penting yang kemudian perlu untuk dicermati lebih lanjut.

Memperhatikan pada nomenklatur, maka Keppres RAN-PPDT 2019 mempunyai bentuk sebagai suatu penetapan (*beschikking*). Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT 2019 yang menentukan bahwa Penetapan RAN-PPDT dilakukan paling lambat bulan Juni tahun kesatu sebelum Tahun Pelaksanaan. Namun bila memperhatikan pada batang tubuhnya, maka format naskah Keppres RAN-PPDT 2019 seperti format instrumen hukum pengaturan (*regeling*) pada umumnya yaitu terdiri dari pasal-pasal. Berangkat dari adanya perbedaan antara bentuk instrumen hukum dengan format yang tertulis pada batang tubuh Keppres RAN-PPDT 2019 tersebut itulah yang kemudian memunculkan suatu isu hukum yang perlu dibahas dan dianalisis lebih lanjut berdasarkan pengaturan mengenai teknik

pembentukan Keppres sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan dari uraian latar belakang tersebut, maka dalam penulisan ini akan fokus membahas dan menganalisis berkenaan dengan pengaturan terhadap format Keputusan Presiden khususnya terkait dengan format naskah Keppres RAN-PPDT 2019 ditinjau dari pengaturan teknik pembentukannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kemudian penulis mengidentifikasi rumusan permasalahan penelitian dalam penulisan ini yaitu sebagai berikut: 1. Bagaimana pengaturan teknik pembentukan Keputusan Presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan?; 2. Apa implikasi hukum terhadap Keppres RAN-PPDT 2019 ditinjau dari pengaturan teknik pembentukan Keputusan berdasarkan peraturan perundang-undangan?.

II. METODE PENELITIAN

Di dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Sebagai suatu penelitian

hukum normatif, maka fokus penelitian ini didasarkan pada:¹³

1. Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan.
2. Bahan hukum sekunder, mencakup buku-buku teks, artikel dari berbagai jurnal hukum, makalah hukum, serta literatur pendapat dari para ahli hukum (doktrin).
3. Bahan non-hukum, yaitu bahan-bahan yang diperlukan untuk mendukung penulis dalam melakukan proses analisis hukum berkenaan dengan isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam penulisan ini.

Sementara itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan:¹⁴

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk memahami

kontekstual isu hukum yang menjadi fokus penelitian terhadap hukum yang berlaku. Pada konteks hukum yang berlaku tersebut, bahwasanya hukum merupakan sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya mempunyai hubungan yang saling terkait secara logis.
 - b. *All-inclusive*, artinya bahwa berbagai norma hukum tersebut mempunyai daya tampung dan dapat mengakomodir berbagai isu hukum yang ada, sehingga menghindari adanya kekosongan hukum.
 - c. *Systematic*, artinya bahwa selain hubungan antar-norma tersusun secara hierarkis dan berjenjang.
2. Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus dalam penelitian ini bertujuan untuk mempelajari norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang dilakukan sebagaimana praktik hukum

¹³ Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (April 1, 2020): 26.

¹⁴ Suhaimi Suhaimi, "PROBLEM HUKUM DAN PENDEKATAN DALAM PENELITIAN HUKUM NORMATIF," *Jurnal YUSTITIA* 19, no. 2 (2018): 207–208.

yang dilakukan pada umumnya, terhadap suatu permasalahan hukum atau isu hukum yang ada.

3. Pendekatan analisis (*analytical approach*), di sini penulis berupaya untuk menyampaikan pemahaman terhadap makna yang terkandung di dalam istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan keputusan-keputusan hukum yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait dengan teknik pengumpulan bahan-bahan hukum, maka penulis melakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi terhadap isu hukum yang menjadi fokus penelitian pada penulisan ini.¹⁵ Adapun yang menjadi

fokus penelusuran bahan hukum uang dijadikan bahan analisis yaitu berupa peraturan perundang-undangan. Dalam melakukan teknik analisis terhadap bahan hukum, penulis akan menggunakan teknik deskriptif, teknik komparatif, teknik evaluatif, dan teknik argumentatif. Sedangkan dalam rangka menyampaikan argumentasi pada tahap menyimpulkan atas hasil pembahasan, maka penulis akan memberikan preskripsi terhadap isu hukum yang menjadi rumusan permasalahan dalam penelitian pada penulisan ini berdasarkan analisis terhadap bahan hukum primer. Pada prinsipnya, preskripsi yang disampaikan dalam penulisan ini merupakan sebagai bentuk praktik hukum serta untuk keperluan penulisan akademis sesuai dengan karakteristik ilmu hukum yakni sebagai ilmu terapan.¹⁶

¹⁵ David Tan, "METODE PENELITIAN HUKUM: MENGUPAS DAN MENGULAS METODOLOGI

DALAM MENYELENGGARAKAN PENELITIAN HUKUM," *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (December 28, 2021): 2467–2468.

¹⁶ Laurensius Arliman S, "PERANAN METODOLOGI PENELITIAN HUKUM DI DALAM PERKEMBANGAN ILMU HUKUM DI

III. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Keberadaan Keppres Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam sejarah sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, Keppres pernah menjadi salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sejak era Orde Lama. Hal tersebut ditandai dengan:¹⁷

1. Surat Presiden kepada DPR Nomor 2262/HK/1959.
2. Surat Presiden kepada DPR Nomor 3639/HK/1959.
3. Surat DPR kepada Presiden Nomor 12324/DPR-RI/1959.
4. Surat Pimpinan MPRS kepada Presiden Nomor 1168/U/MPRS/1961.

Disebutkan bahwa jenis-jenis peraturan negara, meliputi:

1. Undang-Undang.

2. Peraturan Pemerintah.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Penetapan Presiden.
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden.
7. Keputusan Presiden.
8. Peraturan/Keputusan Menteri.

Mengenai Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada Nomor 6, kemudian diralat dan dihapuskan oleh Surat Presiden Nomor 3639/HK/1959 untuk mencegah supaya tidak ada dualisme “Peraturan Pemerintah”, sehingga keberadaan “Peraturan Pemerintah” pada Nomor 6 tersebut dihapus dan diberi bentuk dengan Keppres. Secara substantif, Keppres yang dibentuk pada era Orde Lama berisi hanya mengenai tindakan/perbuatan tertentu Presiden yang bersifat penetapan (*beschikking*), seperti misalnya untuk mengangkat seseorang pada jabatan tertentu.

Pada prinsipnya pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan

INDONESIA,” *Soumatera Law Review* 1, no. 1 (May 8, 2018): 116–117.
¹⁷ Retno Saraswati, “Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Media Hukum* IX, no. 2 (2009): 2–4.

di era Orde Lama tersebut dimaksudkan untuk menciptakan struktur hukum dan peraturan yang jelas, namun justru susunan tersebut menimbulkan kekacauan antarjenis peraturan. Secara faktual, jenis peraturan perundang-undangan yang banyak diterbitkan di era Orde Lama yaitu Penpres dan Perpres. Namun banyak materi muatan Penpres dan Perpres yang diterbitkan oleh Presiden seharusnya diatur dengan Undang-Undang. Di samping itu juga banyak penetapan dan peraturan yang diterbitkan Presiden di era Orde Lama menyimpang dari amanat UUD 1945.¹⁸

Meskipun demikian, masih terdapat sisi positif berkenaan dengan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan di era Orde Lama tersebut, yakni adanya perbedaan instrumen hukum yang diterbitkan Presiden antara penetapan (*beschikking*) dengan pengaturan (*regeling*).

Pada masa Orde Baru, keberadaan Keppres kemudian diatur

di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966). Pada dasarnya, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 diterbitkan dengan maksud untuk menyusun kerangka sistem peraturan perundang-undangan nasional guna menciptakan suatu tertib hukum nasional. Secara substantif, di dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 mengatur mengenai sumber tertib hukum, jenis-jenis peraturan perundang-undangan beserta tata urutannya.¹⁹ Dengan lahirnya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, maka jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu mengacu pada ketentuan yang ada di dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

¹⁸ Lita Tyesta ALW, *Peraturan Perundang-Undangan* (Bandar Lampung: Pusaka Media, 2020).

¹⁹ Bambang Antariksa, "PENERAPAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM KETATANEGARAN INDONESIA," *Deliberatif* 1, no. 1 (2017): 34–35.

Berkenaan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, maka tercantum di dalam materi muatan memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 yang merupakan Lampiran dari TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Pada Lampiran Bab II A. 1. Memorandum DPR-GR tersebut ditentukan bahwa jenis-jenis peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945, yaitu:

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah.
5. Keputusan Presiden.
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya, seperti:
 - Peraturan Menteri;
 - Instruksi Menteri;
 - dan lain-lainnya.

Dijelaskan pada Lampiran BAB II B. 5. Memorandum DPR-GR TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 disebutkan bahwa Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) yaitu untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang

bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif, atau Peraturan Pemerintah. Terhadap penjelasan mengenai Keppres dalam Lampiran BAB II B. 5. Memorandum DPR-GR TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, **A. Hamid S. Attamimi**²⁰ berpendapat bahwa kata "*einmalig*" berarti "sekali selesai", hal tersebut diartikan bahwa Presiden pada dasarnya tidak mengeluarkan Keppres yang bersifat peraturan karena peraturan tidak bersifat *einmalig* melainkan *dauerhaftig* yang berarti terus menerus dan obyek normanya dapat berulang-ulang tidak tertentu bilangannya.

Kemudian **A. Hamid S. Attamimi**²¹ menjelaskan juga bahwa dalam perkembangannya materi muatan Keppres di bawah rezim TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 pada kenyataannya dijadikan sebagai instrumen hukum dalam merspon berbagai kebutuhan materi hukum baik yang bersifat pengaturan maupun penetapan, seperti:

²⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi*, ed. Maria Farida Indrati (Depok: BP FH UI, Depok, 2021).

²¹ Ibid.

- a. peraturan perundang-undangan yang bersifat delegasian (*gedelegeerde wettelijke regels*);
- b. peraturan yang menyelenggarakan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (*beleidsregels*);
- c. keputusan administratif yang berentang umum (*besluiten van algemene strekking*);
- d. keputusan administratif yang ditujukan kepada orang atau orang-orang tertentu, yang disebut dengan keputusan tata usaha negara (*besluiten gericht tot bepaalde persoon/personen* atau *beschikkingen*).

Selaras dengan hal tersebut, **Bagir Manan**²² juga mengemukakan pendapat bahwa Keppres merupakan instrumen hukum yang dapat berupa pengaturan (*regeling*) atau ketetapan (*beschikking*). Hal tersebut dikarenakan Keppres merupakan perwujudan dari salah satu fungsi administrasi negara yang dimiliki oleh Presiden selaku

pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yaitu dalam hal membuat keputusan. Pada praktiknya Keputusan administrasi negara yang dibentuk oleh Presiden di masa berlakunya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, memang tidak sekedar terbatas dalam hal membuat penetapan (*beschikking*) saja, akan tetapi juga untuk membuat pengaturan (*regeling*).²³

Dalam perkembangannya kemudian, kedudukan Keppres dalam tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (TAP MPR No. III/MPR/2000). Diterbitkannya TAP MPR No. III/MPR/2000 pada dasarnya ditujukan untuk memantapkan perwujudan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga perlu menempatkan keberadaan

²² Ahmad Husen, "Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan," *Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (May 27, 2019): 75.

²³ H Otong Syuhada, "REKONSTRUKSI POSITIVISME DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA," *Journal Presumption of Law* 2, no. 2 (October 1, 2020): 11.

Peraturan Daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Di samping itu juga bahwa sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dinilai banyak menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 ditentukan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Kemudian dijelaskan pada Pasal 3 ayat (6) TAP MPR No. III/MPR/2000 bahwa Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Pada prinsipnya, baik pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 maupun pada TAP MPR No. III/MPR/2000 mengakui keberadaan Keppres sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan difungsikan sebagai instrumen hukum yang bersifat penetapan (*beschikking*) maupun pengaturan (*regelling*).

Sehubungan dengan adanya amandemen UUD 1945, khususnya pada Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang serta pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945, maka kemudian dibentuk Undang-Undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat

maupun daerah. Kebutuhan terhadap suatu pengaturan yang lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan setiap jenis peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan, dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, maupun partisipasi masyarakat, serta pengaturan yang baku mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, menjadi agenda penting dalam rangka pembangunan sistem hukum di Indonesia. Mendasarkan pada hal tersebut, maka kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3 2004). Di dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 2004, mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.
- a. Peraturan Daerah provinsi;

- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat.

Dalam perkembangannya kemudian, UU P3 2004 dicabut dan disempurnakan kembali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3 2011). Mengacu pada Pasal 7 ayat (1) UU P3 2011 diatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pada Pasal 8

ayat (2) UU P3 2011 menyebutkan bahwa terdapat peraturan perundang-undangan yang juga diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Memerhatikan pengaturan pada jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU P3 2004 dan UU P3 2011 di atas, maka secara eksplisit keberadaan Keppres

tidak dicantumkan sebagai salah satu jenis dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Keppres bukan merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU P3 2004 yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sementara di dalam Pasal 1 angka 2 UU P3 2011 mendefinisikan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sehingga substansi Keppres yang berisi suatu penetapan administratif dan ditujukan kepada individu atau subyek hukum tertentu, bukan termasuk dari jenis peraturan perundang-undangan.

Memahami konteks tersebut, **Jimly Asshiddiqie** memberikan

pemahaman bahwasanya terdapat perbedaan antara putusan-putusan yang bersifat mengatur dan putusan-putusan yang bersifat tidak mengatur. Di mana pada konteks putusan-putusan yang tidak mengatur tersebut pada prinsipnya hanya “menetapkan” sesuatu sehingga mempunyai daya ikat secara hukum. Adapun untuk dokumen-dokumen hukum yang menyangkut putusan-putusan yang berisi pengaturan (*regeling*) maka disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan dokumen-dokumen hukum yang menyangkut mengenai putusan-putusan yang berisi penetapan mengenai sesuatu yang bersifat administratif (*beschikking*) kemudian disebut dengan keputusan.²⁴

Selaras dengan penjelasan tersebut, maka dapat dipahami bahwasanya sejak diberlakukan UU P3 2004 yang kemudian diubah dengan UU P3 2011, keberadaan Keppres selanjutnya hanya dibentuk sebagai suatu instrumen hukum “Keputusan” yang berisi mengenai penetapan

administratif (*beschikking*) dan tidak dibentuk sebagai suatu instrumen hukum peraturan perundang-undangan yang berisi pengaturan (*regeling*). Pengaturan dalam UU P3 2004 atau UU P3 2011 pada dasarnya merupakan suatu kebijakan hukum (*legal policy*) yang sangat baik, di mana konteks pengaturannya memberi penegasan bahwa dalam hal pembentukan instrumen hukum oleh Presiden yang bersifat mengatur hanya dengan jenis peraturan perundang-undangan yaitu Perpres. Sehingga instrumen hukum Keppres hanya digunakan sebagai bentuk penetapan administratif terhadap suatu hal tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan²⁵ yang bersifat konkret, individual, dan final.

B. Pengaturan Teknik Pembentukan Keputusan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).

²⁵ Ridwan, “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 2 (November 5, 2018): 353–353.

negara) otonom, **Faried Ali & Nurlina Muhidin**²⁶ menjelaskan bahwa ruang lingkup yang menjadi fokus kajiannya yaitu hukum yang dibentuk oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Aturan hukum yang secara formil dibentuk oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tersebut dapat dipahami dalam pengertian luas maupun sempit. Dalam pengertian luas aturan hukum dibentuk oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Negara atau Daerah melalui proses dan teknik tertentu dan berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana saat ini yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU P3 2011 dan disebut dengan hukum administrasi negara *in abstracto*. Sedangkan secara sempit yaitu aturan hukum yang dibentuk oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dan merupakan sebagai subyek hukum tata pemerintahan melalui syarat-syarat hukum yang diberlakukan, mencakup Keputusan Presiden,

Keputusan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Badan, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Camat, Keputusan Kepala Desa/Lurah. Dalam pengertian sempit itulah yang disebut dengan ketetapan pemerintah. Bila dilihat dari isinya, maka ketetapan pemerintah secara substantif memuat adanya suatu penetapan hak dan kewajiban kepada subyek hukum tertentu dan mencantumkan identitasnya secara jelas atau bersifat konkret (*in concreto*) dan penetapan tersebut kemudian disebut dengan Keputusan (*beschikking*).²⁷ Perbedaan aturan hukum yang dibentuk oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Negara atau Daerah antara yang luas dan sempit tersebut tampak jelas sejak diterbitkannya UU P3 2004 dan kemudian diubah dengan UU P3 2011 yang mengatur secara tegas adanya perbedaan antara Peraturan dan Keputusan dalam tata cara pembentukannya. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, maka telah diatur secara

²⁶ Faried Ali & Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom Dan Otonom* (Bandung: Refika Aditama, 2012).

²⁷ Ibid.

konkret mengenai teknik penyusunannya. Mengacu pada Pasal 64 UU P3 2011 ditentukan bahwa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan kemudian diatur di dalam Lampiran II UU P3 2011. Pada dasarnya pengaturan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan disertai dengan contoh bagi penyusunan setiap jenis peraturan perundang-undangan, termasuk juga terhadap jenis peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat daerah.

Demikian juga halnya dengan pembentukan Keputusan, yang juga diatur secara jelas mengenai bentuk atau formatnya dalam peraturan perundang-undangan. Karena hal tersebut mengarah terhadap adanya syarat material maupun syarat formal sebagai syarat sahnya suatu Keputusan menurut hukum (*rechtsgelding*) dan

agar memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*). Menurut **Indroharto** sebagaimana dikutip oleh Ridwan, suatu Keputusan pada prinsipnya memang harus dibuat dengan memperhatikan syarat material dan formal. Adapun syarat material keputusan meliputi:²⁸

- dibuat oleh organ pemerintah yang berwenang;
- tidak boleh memuat kekurangan atau cacat hukum; dan
- tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasarnya.

Sedangkan untuk syarat formal Keputusan meliputi:

- dibuat berdasarkan prosedur yang ditentukan dalam peraturan dasarnya;
- diberi bentuk yang sudah ditentukan;
- penentuan waktu berlakunya;
- pengumuman (*bekendmaking*) atau pemberitahuan kepada yang terkena keputusan; dan

²⁸ Tubagus Muhammad Nasarudin, "Asas Dan Norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan," *Jurnal Hukum Novelty* 7, no. 2 (2016): 149–150.

e. tanda tangan (*ondertekening*) pejabat yang berwenang.

Kemudian secara normatif mengenai tata cara pembentukan suatu Keputusan, diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c UU AP yang menentukan bahwa pejabat pemerintahan memiliki kewajiban untuk mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan. Adapun syarat sahnya suatu Keputusan diatur di dalam Pasal 52 ayat (1) UU AP yang mencakup 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- b. dibuat sesuai prosedur; dan
- c. substansi yang sesuai dengan objek keputusan.

Ditentukan lebih lanjut di dalam Pasal 56 ayat (1) UU AP, bahwa bilamana suatu Keputusan tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur di dalam Pasal 52 ayat (1) UU AP tersebut, maka Keputusan tersebut tidak sah.

Berkenaan dengan pengaturan syarat formal terhadap format Keputusan, maka berdasarkan pada Pasal 97 UU P3 2011 ditentukan bahwa

teknik penyusunan yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan MPR, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua MA, Keputusan Ketua MK, Keputusan Ketua KY, Keputusan Kepala BPK, Keputusan Gubernur BI, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga atau Keputusan Ketua Komisi, yang setingkat, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

Memahami konteks pengaturan pada Pasal 97 UU P3 2011 tersebut, maka dapat diartikan bahwa format materi muatan Keppres harus mengacu pada struktur format materi muatan Perpres sebagaimana yang diatur di dalam Lampiran II UU P3 2011 yang terdiri dari BAB dan pasal-pasal. Bilamana pengaturan Pasal 97 UU P3 2011 memang dimaksudkan demikian, maka pengaturan terhadap format

Keppres akan sama halnya dengan format Keppres yang diatur di dalam Lampiran IV Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden yang pada batang tubuhnya disusun dengan bab dan pasal-pasal. Adapun pengaturan bentuk atau format Keppres yang diatur di dalam Lampiran IV Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk Keppres yang bersifat pengaturan (*regelling*) sebagaimana yang tercantum pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dan TAP MPR No. III/MPR/2000. Dalam perkembangannya kemudian, keberadaan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 telah dicabut dan tidak berlaku lagi sejak terbitnya UU P3 2004. Setelah terbitnya UU P3 2004 sebagaimana kemudian diubah dengan UU P3 2011, ditentukan bahwa instrumen hukum Keppres bukan merupakan jenis peraturan perundang-

undangan yang bersifat pengaturan (*regelling*).

Setelah lahirnya UU P3 2004, **Maria Farida Indrati S.**²⁹ merumuskan bentuk Keppres yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang lazimnya dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam format Keppres tersebut, dapat diketahui bahwa struktur materi penetapan pada rancangan Keppres disusun berdasarkan susunan berjenjang dimulai kata bilangan bertingkat, yaitu Pertama, Kedua, dan seterusnya, dan tidak berbentuk bab dan pasal-pasal. Rumusan format rancangan Keppres tersebut selaras dengan yang diatur di dalam hukum positif. Mengacu pada Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas (PerANRI), maka format

²⁹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2020).

materi penetapan Keputusan disusun secara berjenjang dimulai dengan frase KESATU, KEDUA, KETIGA, dan seterusnya. Di samping itu juga kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 15 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Keputusan Presiden (Permensetneg), yang mengatur mengenai bentuk atau format rancangan Keppres. Adapun maksud diterbitkannya Permensetneg tersebut yaitu untuk mewujudkan keseragaman dan tertib administrasi dalam penyusunan Keputusan Presiden. Pada Bab II Lampiran Permensetneg tersebut ditentukan bahwa penulisan materi penetapan diawali dengan kata bilangan bertingkat, yaitu KESATU, KEDUA, KETIGA, dan seterusnya yang ditulis dengan huruf kapital, diletakkan sejajar dengan kata “Menetapkan” dan diakhiri dengan tanda baca titik dua. Setelah tanda baca titik dua, materi penetapan ditulis seluruhnya dan diakhiri dengan tanda baca titik. Dengan demikian pengaturan terhadap teknik pembentukan Keppres wajib

sesuai dan berpedoman pada PerANRI dan Permensetneg dalam rangka mewujudkan tertib pembentukan Keppres.

C. Implikasi Hukum Terhadap Keppres RAN-PPDT 2019 Ditinjau Dari Pengaturan Teknik Pembentukan Keputusan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan PerANRI dan Permensetneg, maka pada dasarnya telah ditentukan mengenai teknik pembentukan Keputusan dan secara khusus pembentukan Keppres. Sehingga setiap format rancangan Keppres yang akan ditetapkan oleh Presiden mempunyai keseragaman format penetapan (*beschikking*) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Diterbitkannya Keppres RAN-PPDT 2019 pada prinsipnya merupakan suatu penetapan (*beschikking*) oleh Presiden dan sebagai instrumen hukum pemerintahan berupa instrumen rencana (*planning, het plan*). Pada praktiknya, instrumen

rencana merupakan instrumen hukum pemerintahan yang semakin penting saat ini karena merupakan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sehingga instrumen rencana pada praktiknya digunakan sebagai sarana untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi kebijakan (antara perencanaan dan anggaran) dalam merumuskan arah kebijakan pemerintahan dan pembangunan.³⁰ **P. de Han**, dkk, juga menilai bahwa melalui instrumen rencana maka pemerintah pada praktiknya berupaya untuk menyelaraskan kebijakan antarlembaga pemerintahan dan badan-badan publik yang sifatnya saling terkait.³¹

Secara normatif RAN-PPDT merupakan suatu penetapan rencana tahunan oleh Presiden berkenaan dengan arah kebijakan pembangunan daerah tertinggal dalam rangka

percepatan pembangunan daerah tertinggal (PPDT). Secara substantif, RAN-PPDT berisi mengenai kebijakan antarkementerian dan antarlembaga pemerintahan di tingkat pusat untuk mendukung pelaksanaan PPDT sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PP PPDT). Selain itu juga dapat dikatakan bahwa Keppres mengenai RAN-PPDT merupakan norma penutup dari rangkaian norma pengaturan mengenai dokumen perencanaan PPDT secara nasional.³² Berkenaan dengan pengaturan lebih lanjut mengenai RAN-PPDT kemudian diatur dengan Perpres P4 RAN-PPDT. Secara substantif, Perpres P4 RAN-PPDT merupakan pengaturan secara prosedural mengenai tata cara pembentukan RAN-PPDT. Penyusunan RAN-PPDT kemudian diatur pada Bab II dimulai dari Pasal 3 sampai dengan Pasal 8 Perpres P4 RAN-PPDT.

³⁰ Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara, *Kajian Prospektif SANKRI 2025* (Jakarta: PKSHAN - LAN, 2017).

³¹ L. Amir, "Rencana Salah Satu Instrumen Hukum Administrasi Dalam Menentukan Tujuan Pemerintahan," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 2, no. 2 (2011): 33.

³² Saptono Jenar, "The Acceleration Development of Disadvantaged Region: On Government Affairs Perspective," *Nurani Hukum* 4, no. 2 (December 15, 2021): 7.

Mengenai materi penetapan di dalam RAN-PPDT ditentukan bahwa pada pokoknya yaitu untuk menetapkan berbagai program dan kegiatan PPDT yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah (kementerian/lembaga terkait) dalam pelaksanaan PPDT setiap tahun yang disusun per wilayah. Adapun materi pada ruang lingkup program dan kegiatan PPDT di dalam RAN-PPDT sebagaimana ditentukan pada Pasal 9 Perpres P4 RAN-PPDT, meliputi:

- a. nama program;
- b. kondisi saat ini;
- c. volume dan satuan;
- d. jumlah dan sumber anggaran;
- e. pelaksana teknis kegiatan; dan
- f. keterangan lain yang diperlukan.

Mengacu pada Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT ditentukan bahwa RAN-PPDT ditetapkan oleh Presiden paling lambat bulan Juni tahun kesatu sebelum tahun pelaksanaan (T-1).

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT, maka dapat diketahui secara jelas bahwa RAN-PPDT merupakan suatu produk

hukum penetapan yang ditetapkan oleh Presiden dan dapat dipahami kemudian bahwa bentuk penetapan RAN-PPDT adalah Keppres (*beschikking*). Dilihat dari sasarannya, maka lingkup materi penetapan Keppres RAN-PPDT 2019 pada prinsipnya ditujukan ke dalam (*naar binner gericht*) lingkungan kekuasaan eksekutif atau Keppres tersebut hanya berlaku ke dalam lingkungan administrasi sendiri atau yang disebut juga sebagai keputusan intern (*interne beschikking*).

Selain itu, Keppres RAN-PPDT 2019 pada prinsipnya memiliki karakteristik yang sama dengan bentuk produk hukum penetapan lainnya yang ditetapkan oleh Presiden, seperti misalnya Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2018 tentang Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2018 tentang Program Penyusunan Peraturan Presiden. Secara eksplisit, format kedua Keppres tersebut disusun berdasarkan format Keppres sebagaimana diatur dalam PerANRI

dan Permensesetneg. Memerhatikan format penetapan pada Keppres RAN-PPDT 2019, maka sangat jelas tidak sesuai dengan tata cara penyusunan Keputusan dan secara khusus Keppres sebagaimana yang diatur dalam PerANRI dan Permensesetneg.

Di samping itu juga bila memperhatikan pada waktu penetapannya, Keppres RAN-PPDT 2019 ditetapkan di bulan September. Sedangkan menurut prosedur yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT, RAN-PPDT harus ditetapkan pada bulan Juni. Sehingga dapat dipahami bahwa Keppres RAN-PPDT 2019 dalam hal waktu penetapannya juga tidak mempunyai kesesuaian dengan salah satu syarat sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b UU AP yaitu tidak dibuat sesuai prosedur yang ditentukan dari peraturan dasarnya. Implikasi hukum terhadap tidak dipenuhinya syarat sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b UU AP, menyebabkan Keppres RAN-PPDT

2019 menjadi batal atau dapat dibatalkan sebagaimana diatur di dalam Pasal 56 ayat (2) UU AP.³³ Berkenaan hal tersebut, **W. Riawan Tjandra**³⁴ mengemukakan bahwa mengenai pembatalan suatu Keputusan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu:

1. Batal karena hukum (*nietig van rechtswege*);

Pada konteks ini Keputusan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada (*ex tunc*) tanpa perlu ada Keputusan yang membatalkannya.

2. Batal (*nietig*).

Pada konteks ini Keputusan dan akibatnya dianggap tidak pernah ada (*ex tunc*) bilamana dibatalkan dengan adanya Keputusan baru yang membatalkannya dan bersifat deklaratif.

3. Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

³³ Samgeri Ezra Repi, "TINJAUAN YURIDIS TENTANG SAH ATAU TIDAKNYA SUATU KEPUTUSAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (BESCHIKKING)," *Lex Crimen* V, no. 4 (2016): 54.

³⁴ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

Pada konteks ini Keputusan dan akibatnya dianggap ada sampai saat pembatalannya (*ex nunc*) dan mutlak harus ada Keputusan baru yang membatalkannya dan bersifat konstitutif.

Pada praktiknya, Presiden selaku pejabat pemerintahan yang berwenang menetapkan RAN-PPDT 2019 tidak menerapkan asas *contrarius actus* atau tidak membatalkan pemberlakuan Keppres RAN-PPDT 2019 hingga sampai masa berlaku Keppres RAN-PPDT 2019 selesai. Meskipun diketahui bahwa secara formil Keppres RAN-PPDT 2019 memiliki kekeliruan format (bentuk) dan prosedur dalam pembentukannya, namun demikian Keppres RAN-PPDT 2019 pada prinsipnya tetap berlaku secara hukum dan mengikat bagi setiap kementerian/lembaga yang menjadi subyek penetapan dalam RAN-PPDT 2019 tersebut.

IV. PENUTUP

1. Kesimpulan.

Meskipun Keppres RAN-PPDT 2019 tidak dibatalkan pemberlakuannya oleh Presiden,

namun pada prinsipnya format Keppres RAN-PPDT 2019 tidak sesuai dengan format Keputusan yang diatur di dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas dan format Keppres sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 15 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Keputusan Presiden. Di samping itu juga mengenai waktu penetapannya, Keppres RAN-PPDT 2019 tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT. Secara formil Keppres RAN-PPDT 2019 tidak sesuai prosedur dalam pembentukannya, sehingga Keppres RAN-PPDT 2019 menjadi batal atau dapat dibatalkan keabsahannya sebagaimana diatur di dalam Pasal 56 ayat (2) UU AP.

2. Saran.

Secara praktik, dalam hal pembentukan Keppres RAN-PPDT 2019 dapat dikatakan sebagai suatu preseden di bidang administrasi pemerintahan yang harus diperbaiki dalam pembentukannya ke depan. Berkenaan dengan pembentukan Keppres RAN-PPDT berikutnya, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Para perancang peraturan perundang-undangan (*legal drafter*) pada kementerian/lembaga pemrakarsa pembentukan Keppres RAN-PPDT agar lebih cermat dalam merancang Keppres RAN-PPDT berikutnya;
- b. Seyogyanya format Keppres RAN-PPDT agar memedomani format Keputusan sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Kepala Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang

Pedoman Umum Tata Naskah Dinas dan menyesuaikan dengan format Keppres sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 15 tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Keputusan Presiden; dan

- c. Untuk mewujudkan tertib prosedur waktu dalam pembentukan Keppres RAN-PPDT, maka sebaiknya Keppres RAN-PPDT yang akan ditetapkan berikutnya harus sesuai dengan waktu penetapan sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 7 ayat (2) Perpres P4 RAN-PPDT.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku.

- A. Hamid S. Attamimi. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi*. Edited by Maria Farida Indrati. Depok: BP FH UI, Depok, 2021.
- Faried Ali & Nurlina Muhidin. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom Dan Otonom*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran*

- Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- . *Perihal Undang-Undang*. PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2017.
- . *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press bekerja sama dengan JSLG, 2020.
- Lita Tyesta ALW. *Peraturan Perundang-Undangan*. Bandar Lampung: Pusaka Media, 2020.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara. *Kajian Prospektif SANKRI 2025*. Jakarta: PKSHAN - LAN, 2017.
- W. Riawan Tjandra. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- . *Hukum Sarana Pemerintahan*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.
- B. Peraturan Perundang-Undangan.**
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2014 Tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.
- Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan, Pelaksanaan, Dan Pengawasan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal.
- Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2019.
- Peraturan Menteri Sekretaris Negara Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyusunan Keputusan Presiden.
- Peraturan Arsip Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Pedoman Umum Tata Naskah Dinas.
- C. Jurnal.**
- Ahmad Husen. “Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan.” *Lex Scientia Law Review* 3, no. 1 (May 27, 2019).
- Amir, L. “Rencana Salah Satu Instrumen

- Hukum Administrasi Dalam Menentukan Tujuan Pemerintahan.” *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 2, no. 2 (2011).
- Antariksa, Bambang. “PENERAPAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM KETATANEGARAN INDONESIA.” *Deliberatif* 1, no. 1 (2017).
- Azhar, Muhamad, and Dendy Adam Satriawan. “Implementasi Kebijakan Energi Baru Dan Energi Terbarukan Dalam Rangka Ketahanan Energi Nasional.” *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (November 30, 2018).
- Benuf, Kornelius, and Muhamad Azhar. “Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer.” *Gema Keadilan* 7, no. 1 (April 1, 2020).
- Haris, Oheo K. “GOOD GOVERNANCE (TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK) DALAM PEMBERIAN IZIN OLEH PEMERINTAH DAERAH DI BIDANG PERTAMBANGAN.” *Yuridika* 30, no. 1 (January 5, 2015).
- Jenar, Saptono. “Analisis Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 Dan Rencana Aksi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Tahun 2020.” *Indonesia Law Reform Journal* 2, no. 1 (March 2022).
- . “The Acceleration Development of Disadvantaged Region: On Government Affairs Perspective.” *Nurani Hukum* 4, no. 2 (December 15, 2021).
- Meirina Fajarwati. “VALIDITAS SURAT EDARAN MAHKAMAH AGUNG (SEMA) NOMOR 7 TAHUN 2014 TENTANG PENGAJUAN PENINJAUAN KEMBALI DALAM PERKARA PIDANA DITINJAU DARI PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 2 (May 3, 2018).
- Nalle, Victor Imanuel. “KEDUDUKAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.” *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 1 (October 10, 2016).
- Pratama, Surya Mukti, and Hario Danang Pambudhi. “Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah.” *Jurnal Analisis Hukum* Vol. 4, no. 1 (2021).
- Ridwan. “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 25, no. 2 (November 5, 2018).
- S, Laurensius Arliman. “PERANAN METODOLOGI PENELITIAN HUKUM DI DALAM

- PERKEMBANGAN ILMU HUKUM DI INDONESIA." *Soumatara Law Review* 1, no. 1 (May 8, 2018).
- Saija, Vica J. E. "PERATURAN MAHKAMAH AGUNG DAN PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENURUT JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA." *SASI* 20, no. 2 (December 1, 2014).
- Samgeri Ezra Repi. "TINJAUAN YURIDIS TENTANG SAH ATAU TIDAKNYA SUATU KEPUTUSAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (BESCHIKKING)." *Lex Crimen V*, no. 4 (2016).
- Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Media Hukum IX*, no. 2 (2009).
- Suhaimi, Suhaimi. "PROBLEM HUKUM DAN PENDEKATAN DALAM PENELITIAN HUKUM NORMATIF." *Jurnal YUSTITIA* 19, no. 2 (2018).
- Suhardin, Yohanes. "Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 42, no. 3 (2012).
- Syuhada, H Otong. "REKONSTRUKSI POSITIVISME DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA." *Journal Presumption of Law* 2, no. 2 (October 1, 2020).
- Tan, David. "METODE PENELITIAN HUKUM: MENGUPAS DAN MENGULAS METODOLOGI DALAM MENYELENGGARAKAN PENELITIAN HUKUM." *NUSANTARA : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (December 28, 2021).
- Tubagus Muhammad Nasarudin. "Asas Dan Norma Hukum Administrasi Negara Dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan." *Jurnal Hukum Novelty* 7, no. 2 (2016).
- D. Sumber Lainnya.**
- Shidarta. "KEBINGUNGAN ANTARA PERATURAN, KEPUTUSAN, DAN SURAT KEPUTUSAN." *Binus University*. Accessed January 16, 2022. <https://business-law.binus.ac.id/2017/10/09/kebingungan-antara-peraturan-keputusan-dan-surat-keputusan/>.