

**KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR I TAHUN
2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN
NEGARA**

SKRIPSI

**Ditulis Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:
Chandist Achtar Chamelly
NPM:220620270



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

MEDAN

2026



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/AN-PT/AK.Pp/PT/11/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Teln. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> [M fhukum@umsu.ac.id](mailto:fhukum@umsu.ac.id) [f umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [i umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [t umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [y umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

Bila menjabar surat ini agar disebutkan
Nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENGESAHAN SKRIPSI

JUDUL : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025
DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

NAMA : CHANDIST ACHTAR CHAMELLEY

NPM : 2206200270

PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA

Skrripsi tersebut di atas telah diujikan oleh Dosen Penguji Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara pada hari Kamis, tanggal 12 Maret 2026.

Dosen Penguji

<u>BENITO ASDHIE KODIYAT MS,</u> <u>S.H., M.H</u> NIDN: 0110128801	<u>Dr. RAHMAT RAMADHANI,</u> <u>S.H., M.H.</u> NIDN: 0111088002	<u>Dr. ANDRYAN, S.H., M.</u> NIDN: 0103118402

Disahkan oleh:
Dekan Fakultas Hukum UMSU

Assoc. Prof. Dr. Faisal, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502



**PENETAPAN
HASIL UJIAN SKRIPSI MAHASISWA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 12 Maret 2026, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

NAMA : CHANDIST ACHTAR CHAMELLY
NPM : 2206200270
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

PENGUJI : 1. Benito Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H / NIDN: 0110128801
: 2. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H / NIDN: 0111088002
: 3. Dr. Andryan, S.H., M.H / NIDN: 0128077201

Lulus, dengan nilai A, predikat Istimewa

Oleh karenanya dinyatakan berhak menggunakan gelar Sarjana Hukum (S.H.)

Ditetapkan di Medan

Tanggal, 12 Maret 2026

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN: 0118047901



FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/IBAN-PT/AK.Pp/PT/11/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> [M fhukum@umsu.ac.id](mailto:fhukum@umsu.ac.id) [f umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [ig umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [t umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

Dia sepelekan surat ini agar disebarkan
Bismillah dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA 1

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 12 Maret 2026, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : CHANDIST ACHTAR CHAMELLEY
NPM : 2206200270
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Dinyatakan:

- (A) Lulus Yudisium dengan Predikat Istimewa
- () Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
- () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum TATA NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Benito Asdhle Kodiyat MS, S.H., M.H
2. Dr. Rahmat Ramadhani, S.H., M.H
3. Dr. Andryan, S.H., M.

1.

2.

3.



UMSU
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BAAN-PT/AL/PT/11/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567



<http://hukum.umsu.ac.id>



fahum@umsu.ac.id



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)



[umsumedan](#)

Dika tanggung jawab surat ini agar disampaikan
dengan benar dan lengkapnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : CHANDIST ACHTAR CHAMELLEY

NPM : 2206200270

Program : Strata-I

Fakultas : Hukum

Program Studi : Hukum

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 Dalam Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri,kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, April 2026

Saya yang menyatakan

UMSU



CHANDIST ACHTAR CHAMELLEY



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/ILAN-PT/Ak.Pp/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Bila menjabah surat ini agar diselesaikan
kemer dan langgahnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : CHANDIST ACHTAR CHAMELLEY
NPM : 2206200270
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Pendaftaran : Tanggal 03 Maret 2026

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

Pembimbing

Dr. ANDRYAN, S.H., M.H
NIDN: 0103118402



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 174/SK/BIAN-PT/AL.Pp/PT/11/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400- 66224567

<http://hukum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

Dia menjabar surat ini agar diketahui
Honor dan tergalanya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BUKTI PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara telah menerima Pendaftaran Ujian Skripsi:

NAMA : CHANDIST ACHTAR CHAMELLY
NPM : 2206200270
PRODI/BAGIAN : HUKUM / HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Dosen Pembimbing : **Dr. ANDRYAN, S.H., M.H**
NIDN. 0103118402

Selanjutnya layak untuk diujikan.

Medan, 03 Maret 2026

Panitia Ujian

Ketua

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H.
NIDN: 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBAANGAN PIAPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Akreditasi Unggul Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 1749/K/AN-PT/Ak.Pp/PT/III/2024
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Dasri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 – 66224507 Fax. (061) 6625474-6631003
https://umsu.ac.id | rektor@umsu.ac.id | @umsu.ac.id | #umsu.ac.id

UIN Muhammadiyah Sumatera Utara
Honor dan Unggulan

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : CHANDIST ACHTAR CHAMELLY
NPM : 2206200270
Prodi/Bagian : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025
DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA
Dosen Pembimbing : Dr. ANDRYAN, S.H., M.H

No.	TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
01	20 - 10 - 2025	Seminar proposal	
02	01 - 02 - 2025	Rumusan Masalah Diperbaiki	
03	10 - 02 - 2025	Bab II: Tinjauan Pustaka	
04	10 - 02 - 2025	Bab III Hasil Penelitian Diferuskon	
05	10 - 02 - 2025	Pembahasan Diferuskon.	
06	24 - 02 - 2025	Bab IV Kesimpulan & Saran.	
07	25 - 02 - 2025	Daftar Pustaka	
08	03 - 03 - 2026	Bekas Buku	
09	03 - 03 - 2026	ACC Disidangkan.	

Mahasiswa dengan data dan judul Skripsi tersebut di atas telah melalui proses bimbingan dan telah dilakukan pemeriksaan terhadap daftar pustaka, oleh karenanya Skripsi tersebut disetujui untuk diujikan.

Diketahui,
Dekan Fakultas Hukum

Assoc. Prof. Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN : 0122087502

Dosen Pembimbing

Dr. ANDRYAN, S.H., M.H
NIDN : 0103118402

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, karunia, serta ridha-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dalam Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara”** ini dengan baik. Dengan penuh rasa syukur, kerendahan hati, serta rasa haru atas perjalanan panjang yang telah dilalui, karya sederhana ini penulis persembahkan kepada pihak-pihak yang memiliki tempat istimewa dalam kehidupan penulis. Karya sederhana ini bukan hanya sekadar hasil dari proses akademik, tetapi juga merupakan bagian dari perjalanan hidup yang dipenuhi dengan doa, perjuangan, harapan, serta dukungan dari orang-orang yang selalu hadir dalam setiap langkah yang penulis tempuh. Oleh karena itu, dengan penuh rasa hormat penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Allah SWT, atas segala rahmat, kasih sayang, serta pertolongan yang diberikan sehingga penulis dapat melalui berbagai proses kehidupan dan perjalanan akademik hingga akhirnya mampu menyelesaikan skripsi ini. Dalam setiap langkah yang terasa berat, selalu ada kekuatan yang menguatkan dan jalan yang dibukakan oleh-Nya.
2. Diri penulis sendiri, yang telah bertahan hingga sejauh ini. Terima kasih karena tidak menyerah di saat keadaan terasa sulit dan tetap berusaha melangkah meskipun terkadang diliputi rasa lelah dan keraguan. Perjalanan panjang ini telah mengajarkan banyak hal tentang kesabaran, ketekunan, serta arti dari sebuah perjuangan.

3. Kedua orang tua tercinta, Papa MH Barek dan Mama Roslianna Saragih, kepada merekalah karya ini penulis persembahkan dengan penuh cinta dan rasa hormat. Terima kasih atas kasih sayang yang begitu tulus, doa yang tidak pernah berhenti dipanjatkan, serta dukungan yang selalu diberikan kepada penulis. Setiap pengorbanan dan harapan yang diberikan menjadi kekuatan terbesar bagi penulis dalam menyelesaikan pendidikan ini. Skripsi ini merupakan salah satu bentuk kecil dari rasa terima kasih dan bakti penulis kepada kalian.
4. Kakak tercinta, Oziva Achta Chamely, yang selalu memberikan dukungan, semangat, serta motivasi kepada penulis. Terima kasih atas perhatian, nasihat, dan dukungan yang diberikan selama ini. Kehadiranmu menjadi salah satu sumber kekuatan bagi penulis dalam menjalani perjalanan pendidikan hingga sampai pada tahap ini.
5. Para Dekanat dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (UMSU) yang telah memberikan ilmu pengetahuan, bimbingan, serta pengalaman yang sangat berharga selama masa perkuliahan. Ilmu yang diberikan menjadi bekal penting bagi penulis dalam memahami dan mendalami bidang hukum.
6. Dosen pembimbing, Bapak Dr. Andryan, S.H., M.H., yang telah dengan sabar memberikan arahan, bimbingan, serta masukan selama proses penyusunan skripsi ini. Tanpa bimbingan dan kesabaran yang diberikan, penulis tidak akan mampu menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

7. Seseorang yang kelak akan dipertemukan oleh takdir sebagai pendamping hidup penulis, serta kepada anak-anak yang suatu hari nanti akan menjadi bagian dari perjalanan kehidupan penulis. Semoga karya sederhana ini kelak dapat menjadi cerita tentang perjuangan, ketekunan, dan harapan dalam menempuh pendidikan serta meraih cita-cita.
8. Semua pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan kepada penulis, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Akhir kata, skripsi ini penulis persembahkan sebagai langkah awal dalam perjalanan panjang kehidupan untuk terus belajar, berkembang, serta memberikan manfaat bagi banyak orang, khususnya dalam bidang hukum.

Medan, 03 Maret 2026

Hormat Saya,

Penulis



CHANDIST AHTAR CHAMELLE

NPM: 2206200207

ABSTRAK

KEDUDUKAN INSTRUKSI PRESIDEN NOMOR 1 TAHUN 2025 DALAM PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

CHANDIST ACHTAR CHAMELLY

2206200270

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan, dasar hukum, serta kecenderungan penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait potensi perluasan kekuasaan eksekutif di luar batas kewenangan konstitusional. Inpres pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang bersifat internal dan tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Namun, dalam praktiknya, Inpres sering menimbulkan efek normatif eksternal yang menyerupai *quasi-regulation*.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan teori hukum, khususnya teori hierarki norma Hans Kelsen. Analisis difokuskan pada dinamika penggunaan Inpres, termasuk Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, yang menekankan kebijakan efisiensi anggaran dalam pengelolaan keuangan negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan Inpres cenderung melampaui fungsi administratifnya dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, pelebaran kewenangan eksekutif, serta keterbatasan mekanisme pengawasan legislatif dan yudisial.

Dalam konteks kebijakan fiskal, efisiensi anggaran melalui Inpres dapat mendorong disiplin fiskal dan optimalisasi belanja negara. Namun, tanpa

pembatasan normatif yang jelas, kebijakan tersebut berisiko bertentangan dengan prinsip asas legalitas dan perlindungan hak konstitusional. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi dan penegasan batas kewenangan Inpres dalam sistem hukum nasional guna menjamin kepastian hukum dan prinsip negara hukum.

Kata Kunci: Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara, Asas Legalitas, Hukum Tata Negara, Efisiensi Anggaran.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Tujuan Penelitian	6
3. Manfaat Penelitian.....	7
B. Definisi Operasional.....	8
C. Keaslian Penelitian	9
D. Metode Penelitaian	11
1. Jenis Penelitian	12
2. Sifat Penelitian.....	12
3. Pendekatan Penelitian	12
4. Sumber Data Penelitian.....	13
5. Alat Pengumpul Data	16
6. Analisis Data.....	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
A. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan.....	19
B. Peraturan Perundang-undangan.....	24

C. Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara.....	29
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	33
A. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	33
B. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 ditinjau dari perspektif peraturan perundang-undangan.	51
C. Implikasi Penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Efisiensi Pengelolaan Keuangan Negara.....	58
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN	71
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran	73
DAFTAR PUSTAKA	75

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sistem hukum Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Secara doktrinal, Inpres dikualifikasikan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yaitu instrumen administrasi pemerintahan yang bersifat internal dan ditujukan untuk mengarahkan pelaksanaan kewenangan oleh aparatur negara.

Keberadaan peraturan kebijakan merupakan konsekuensi dari konsep *welfare state* yang memberikan ruang diskresi (*freies ermessen*) kepada pemerintah untuk bertindak cepat dalam situasi yang belum atau tidak diatur secara rinci oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, Instruksi Presiden memperoleh legitimasi konstitusional dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Namun demikian, karena sifatnya yang tidak mengikat umum (*geen algemene verbindende kracht*), Instruksi Presiden tidak dapat dijadikan dasar

penjatuhan sanksi kepada masyarakat. Daya ikatnya terbatas pada hubungan hierarkis antara Presiden dan aparaturn pemerintahan di bawahnya.¹

Dalam kerangka negara hukum modern, prinsip legalitas menjadi fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku agar terhindar dari penyalahgunaan kewenangan. Di Indonesia, prinsip ini tercermin jelas dalam sistem hukum nasional yang mengatur hierarki norma hukum secara eksplisit. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam ketentuan tersebut, urutan hierarki peraturan perundang-undangan ditetapkan secara berjenjang sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- c. Peraturan Pemerintah (PP)
- d. Peraturan Presiden (Perpres)
- e. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

¹ Kambang Sariadji, Hana Apsari Pawestri, dan Fauzul Muna, (2025) “Kekuatan Mengikat Instruksi Presiden dalam Penanggulangan Kedaruratan Kesehatan : Analisis Yuridis Inpres Nomor 4 Tahun 2019”. Indonesian Journal of Ecnomy and Law (IJEL), No. 2, halaman 56–57.

Hierarki ini menunjukkan struktur norma yang bersifat mengikat dan wajib diikuti oleh seluruh penyelenggara negara, termasuk dalam pengambilan keputusan administratif. Dengan demikian, segala bentuk kebijakan dan tindakan pemerintah, agar sah dan berdaya guna, harus merujuk dan tunduk pada struktur hukum tersebut.

Tidak terdapat penyebutan eksplisit mengenai Instruksi Presiden (Inpres) dalam susunan hierarki ini. Meski tidak memiliki status formal sebagai peraturan perundang-undangan, Instruksi Presiden tetap digunakan secara luas sebagai instrumen pengaturan administratif. Inpres sering kali menjadi dasar operasional pelaksanaan kebijakan strategis nasional, bahkan dapat berimplikasi langsung terhadap pengambilan keputusan oleh kementerian/lembaga, pemerintah daerah, hingga masyarakat secara tidak langsung. Misalnya, Inpres Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih, meski bersifat internal administratif, secara faktual mendorong pembentukan struktur hukum koperasi dan penggunaan anggaran negara di tingkat lokal.

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai status yuridis Inpres dalam sistem hukum nasional. Apakah Inpres hanya mengikat secara internal? Apakah ia dapat dijadikan dasar penerbitan keputusan yang memiliki implikasi hukum terhadap warga negara? Dan yang terpenting, apakah Inpres dapat dijadikan objek pengujian hukum apabila bertentangan

dengan asas-asas pemerintahan yang baik dan norma hukum yang lebih tinggi?²

Mengenai masalah keuangan tidak sama dengan masalah uang. Hal ini disebabkan masalah keuangan sangat erat kaitannya dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawabannya yang merupakan wujud hak dan kewajiban suatu subjek hukum. Tentu tidak terlepas dari hukum yang berlaku dan subjek hukum yang terlibat di dalamnya. Negara dan daerah sebagai badan hukum publik sering disebut sebagai badan hukum *sui generis*, artinya negara atau daerah sebagai badan hukum publik, tetapi pada saat yang sama sekaligus dapat berperan sebagai badan hukum privat (Atmadja 2010).

Amandemen ke-3, UUD 1945 pengaturan tentang Keuangan Negara yang dimuat dalam Bab VIII sebagai berikut:

1. Pasal 23 (1) Anggaran pendapatan belanja dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ayat (2) rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ayat (3) apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang

² Mayolla Octavia et al (2025). "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional". JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora, No.2, halaman 401-402.

diusul oleh Presiden, menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun lalu.

2. Pasal 23 C menyatakan “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang”. Dari Rumusan Bab VIII Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) dan Pasal 23E tentang Keuangan Negara hanya mengatur 5 unsur, yaitu: a. Pajak dan mencetak uang; b. APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan Negara yang ditetapkan setiap tahun; c. Prosedur pembahasan dan persetujuan APBN dimana rancangan APBN disusun oleh Presiden (Eksekutif) untuk dibahas dengan lembaga legislatif (DPR), d. Alternatif jika mekanisme persetujuan APBN tidak disetujui oleh lembaga legislative; e. sedangkan hal-hal lain tentang keuangan negara diatur sendiri dengan UU.³

Tujuan penelitian ini yaitu menyoroti kebutuhan reformasi normatif serta pengawasan terhadap penerbitan Inpres agar tidak bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip good governance.

Mengenai problematika tersebut, seyogianya juga terdapat di dalam surah An-Nisa Ayat 58

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia,

³ Abdul Halim dan Evi Maria, 2020, *Problematika Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*, Yogyakarta: STIM YKPN, halaman 130.

hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Atas dasar uraian permasalahan yang telah dipaparkan di atas, penulis merumuskan judul skripsi yang akan diteliti sebagai berikut: **Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dalam Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara.**

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang, guna mencapai tujuan penelitian, maka dalam penelitian ini akan dijabarkan beberapa permasalahan yang berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bagaimana Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
- b. Bagaimana Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 ditinjau dari perspektif Peraturan Perundang-undangan?
- c. Bagaimana Implikasi Penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Efisiensi Pengelolaan Keuangan Negara?

2. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

- b. Untuk mengkaji Instruksi Presiden Nomor 1 dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan.
- c. Untuk mengetahui dan mengevaluasi Implikasi Penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Efisiensi Pengelolaan Keuangan Negara.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian sekaligus penulisan skripsi ini diharapkan memberikan manfaat, baik bagi masyarakat umum maupun bagi penulis sendiri, atau dengan kata lain bagi siapa saja yang membutuhkannya. Adapun manfaat yang diharapkan dari penulisan skripsi ini terbagi ke dalam dua aspek, yaitu:

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperluas kajian dalam ilmu hukum tata negara, khususnya terkait kedudukan dan fungsi Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan, serta memberikan sumbangan terhadap pengembangan literatur mengenai Instruksi Presiden dalam perspektif pengelolaan keuangan negara yang efisien, transparan, dan akuntabel.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah, lembaga legislatif, serta lembaga pengawas keuangan dalam merumuskan, melaksanakan, dan menilai kebijakan efisiensi anggaran agar sejalan dengan ketentuan hukum positif, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih menyeluruh kepada

masyarakat maupun praktisi hukum mengenai implikasi Instruksi Presiden terhadap tata kelola keuangan negara.

B. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan definisi yang berlandaskan pada sifat-sifat dari suatu hal yang didefinisikan dan dapat diamati secara langsung.⁴ Berkaitan dengan judul penelitian yang diajukan, yaitu **“Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dalam Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara”**, maka uraian operasional yang relevan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Kedudukan

Dalam penelitian ini, “kedudukan” diartikan sebagai posisi atau status suatu peraturan (Instruksi Presiden) dalam sistem hukum dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk kewenangan dan daya mengikatnya menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025

Merujuk pada isi atau substansi pengaturan yang tercantum dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025, yang meliputi kebijakan efisiensi anggaran, ruang lingkup belanja yang

⁴ Eka N.A.M Sihombing dan Chyntia Hadita, 2022, *Penelitian Hukum*, Malang: Setara Press, halaman 134.

dipangkas, pengecualian, mekanisme pelaksanaan, serta pihak-pihak yang terlibat dalam implementasinya.

3. Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara

Prinsip-prinsip yang menjadi dasar dalam mengatur dan mengelola keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan peraturan terkait, yang meliputi asas efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan berkeadilan.

C. Keaslian Penelitian

Isu mengenai kedudukan materi muatan instruksi presiden bukanlah hal yang baru untuk diperbincangkan maupun diteliti. Karena itu, cukup banyak peneliti terdahulu yang menjadikan topik ini sebagai fokus dalam penelitian mereka. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelusuran pustaka, baik melalui pencarian di internet maupun melalui koleksi perpustakaan di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun perguruan tinggi lainnya, belum ditemukan penelitian yang identik dengan topik yang diangkat dalam judul **“Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dalam Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara.”**

Dari beberapa penelitian sebelumnya, terdapat tiga judul yang substansinya memiliki kedekatan dengan penelitian ini, antara lain:

1. Diego Ovaldo, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar, Tahun 2025, yang berjudul **“Dampak Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025**

tentang Efisiensi dan Penghematan Anggaran Pemerintah Terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Otonomi Daerah”. Penelitian skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Jenis dan sumber bahan hukum diperoleh dari bahan hukum sekunder, yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku, serta literatur hukum yang relevan dengan pengelolaan keuangan negara dan otonomi daerah.

2. Nadiya, Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Tahun 2025, yang berjudul “Politik Hukum Efisiensi Keuangan Negara dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 Perspektif Siyāsah Malīyah”. Penelitian skripsi ini merupakan penelitian hukum normative yang bersifat deskriptif-analitis, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Data yang digunakan bersumber dari bahan hukum sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, literatur fikih siyasah, serta doktrin hukum keuangan negara.
3. Muhammad Rizky Pratama, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Tahun 2024, yang berjudul “Kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dalam Sistem

Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara”. Penelitian skripsi ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum diperoleh dari data sekunder, yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, buku teks hukum keuangan negara, serta pendapat para ahli hukum.

Berdasarkan ketiga penelitian tersebut, terdapat perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan, yaitu adanya perbedaan secara konstruktif, substansial, maupun dalam aspek pembahasan, di mana penelitian ini lebih diarahkan pada peninjauan efektivitas.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian (*research method*) merupakan cara kerja ilmiah dalam melaksanakan kegiatan penelitian yang disesuaikan dengan sifat dan karakter objek keilmuan.⁵ Metode dapat dipahami sebagai kerangka logis dari suatu penelitian. Pada dasarnya, penelitian adalah rangkaian aktivitas ilmiah yang menggunakan metode ilmiah untuk memecahkan suatu permasalahan, atau untuk menemukan kebenaran berdasarkan fakta-fakta yang ada. Untuk memperoleh hasil penelitian yang optimal, penelitian ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

⁵ Ida Hanifah, dkk, 2018, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*, Medan: CV Pusataka Prima, halaman 19.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum dalam rangka menjawab isu hukum yang muncul. Penelitian ini juga memosisikan hukum sebagai suatu bangunan sistem norma.

2. Sifat Penelitian

Penelitian hukum memiliki tujuan utama untuk menggambarkan keberadaan suatu norma serta bagaimana norma tersebut berfungsi dalam masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya berfokus pada penggambaran keadaan objek atau peristiwa tertentu tanpa bermaksud menarik kesimpulan yang bersifat umum.

3. Pendekatan Penelitian

Dikarenakan penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif atau yang dikenal juga dengan penelitian doktrinal, maka digunakan beberapa pendekatan penelitian, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan memanfaatkan legislasi dan regulasi. Sementara itu, pendekatan konseptual dimaksudkan

untuk memperoleh suatu gagasan dalam merumuskan konsep baru serta asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dikaji.

4. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari sumber data kewahyuan dan sumber data sekunder. Sumber data kewahyuan adalah data yang berasal dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an. Dalam penelitian ini, data kewahyuan yang digunakan merujuk pada Q.S. An-Nisa ayat 58, yaitu:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾
 ﴿٥٨﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Dari ayat tersebut dapat dipahami bahwa dalam menetapkan suatu aturan maupun perintah, pemerintah sebagai pemegang kekuasaan harus menegakkan prinsip keadilan. Ayat Al-Qur'an ini menegaskan pentingnya amanah dan keadilan dalam pelaksanaan kekuasaan. Terkait dengan kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, ayat ini memberikan pesan bahwa kewenangan dalam

membentuk peraturan hanya dapat dijalankan oleh lembaga yang secara konstitusional diberi amanah. Karena presiden tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), maka menempatkan Instruksi Presiden sebagai seolah-olah peraturan umum bertentangan dengan prinsip amanah sebagaimana yang terkandung dalam ayat tersebut.

Selanjutnya, penelitian ini menggunakan data sekunder yang terbagi ke dalam tiga jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data sekunder tersebut meliputi: Pertama, bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan maupun putusan lembaga peradilan yang relevan dengan isu hukum yang diteliti. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), Pasal 20, Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23C, Pasal 23E, Pasal 24C, dan Pasal 31 ayat (1), (2), dan (4).
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
7. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
8. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
10. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
11. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
12. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
13. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya.

14. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.
 15. Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2025.
 16. Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran berjalan.
 17. Putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau Mahkamah Agung yang relevan terkait:
 - Pengujian norma di bawah undang-undang;
 - Prinsip legalitas;
 - Pembatasan kewenangan eksekutif;
 - Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
5. Alat Pengumpul Data

Instrumen pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara:

- a. *Offline*, yaitu melakukan pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mendatangi Perpustakaan Nasional, Perpustakaan Kota Medan, Perpustakaan Daerah Sumatera Utara serta Perpustakaan kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tujuannya adalah untuk memperoleh data sekunder berupa buku-buku hukum, dokumen,

jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, dan berbagai sumber lainnya yang dibutuhkan dalam penelitian.

- b. *Online*, yakni studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan melakukan pencarian (*searching*) melalui media internet untuk memperoleh serta menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

6. Analisis Data

Analisis data adalah proses menelaah dan menguraikan data hingga diperoleh suatu kesimpulan. Analisis ini menjelaskan cara-cara memanfaatkan data yang telah dikumpulkan untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan penelitian. Teknik analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dalam pengolahan datanya menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang dianalisis bukan berupa angka-angka, melainkan berbentuk uraian atau kata-kata verbal.

Data kualitatif diperoleh melalui suatu proses dengan menggunakan teknik analisis mendalam dan tidak dapat diperoleh secara langsung. Dengan kata lain, pengumpulan data kualitatif membutuhkan waktu lebih lama dan relatif lebih sulit karena harus dilakukan melalui wawancara, observasi, diskusi, atau pengamatan. Data hasil penelitian yang terkumpul kemudian dianalisis dengan cara dikelompokkan, disusun secara sistematis, dan diolah menggunakan

analisis kualitatif, selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menggunakan pemikiran deduktif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan

Instruksi Presiden (Inpres) merupakan salah satu bentuk tindakan atau keputusan administrasi negara yang dikeluarkan oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Menurut Darumurti (2012: 57–58), Inpres termasuk dalam kategori tindakan administratif yang dilakukan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan dan pimpinan tertinggi dalam administrasi negara. Landasan konstitusional dari kewenangan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Berdasarkan ketentuan ini, Presiden memiliki otoritas untuk mengeluarkan instruksi kepada jajaran eksekutif di bawahnya sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan sehari-hari.

Secara teoritis, substansi dari Instruksi Presiden seharusnya bersifat perintah administratif semata yang ditujukan kepada pejabat di bawah Presiden untuk melaksanakan kebijakan atau langkah tertentu. Namun dalam praktiknya, beberapa Inpres mengandung muatan yang melebihi karakter perintah administratif, yakni mencakup juga kebijakan normatif bahkan penetapan (*beschikking*). Hal ini menimbulkan kerancuan yuridis karena dalam sistem peraturan perundang-undangan, Presiden telah

diberikan kewenangan tersendiri untuk mengeluarkan Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden, masing-masing dengan fungsi dan kedudukan hukum yang lebih jelas dan formal. Akibat dari penyimpangan ini, beberapa Inpres menjadi tidak efektif dalam implementasinya, terutama ketika diperlukan kepastian hukum atau kejelasan norma dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut. (Arsanti & Gultom, 2022).

Dalam pelaksanaan pemerintahan, aktivitas pemerintah diarahkan untuk menjalankan fungsinya dalam mengatur kehidupan masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan rakyat (negara kesejahteraan). Peran aktif pemerintah dalam konsep *welfare state* tidak akan berkembang jika sepenuhnya bergantung pada prinsip legalitas sebagai dasar utama. Oleh karena itu, pemerintah memerlukan ruang untuk bertindak secara independen. Ruang kebebasan bertindak tersebut dikenal dengan istilah *vrije bevoegheid* atau *freies Ermessen*. Istilah *Freies Ermessen* berasal dari bahasa Jerman, yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "kebebasan mempertimbangkan." *Freies* berarti bebas, merdeka, atau tidak terikat, sementara *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, memperkirakan, atau menduga. Maka, *Freies Ermessen* mengacu pada suatu bentuk kewenangan diskresi, yaitu kebebasan yang dimiliki oleh pejabat atau lembaga pemerintahan untuk menilai dan memutuskan suatu tindakan atau kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, tanpa harus terikat secara ketat pada aturan hukum yang bersifat teknis atau prosedural (Kaharudin, 2016).

Namun demikian, penerapan *Freies Ermessen* tidaklah bersifat mutlak dan tetap berada dalam kerangka hukum yang berlaku. Ada dua prinsip penting yang menjadi batasan dalam penggunaan kewenangan ini. Pertama, *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum positif atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, kewenangan ini hanya dapat digunakan untuk kepentingan umum atau kemaslahatan seluruh lapisan masyarakat, sehingga tidak boleh dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau kekuasaan semata.

Dalam praktik administrasi pemerintahan, *Freies Ermessen* biasanya digunakan dalam kondisi-kondisi tertentu, antara lain: (1) ketika terjadi keadaan darurat yang tidak memungkinkan penetapan ketentuan tertulis secara cepat, (2) ketika suatu persoalan muncul dan belum ada peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengaturnya, atau (3) ketika peraturan yang ada bersifat multitafsir atau mengandung kekaburan norma (Ridwan, 2009).

Secara lebih khusus, pelaksanaan *Freies Ermessen* dapat dibenarkan dalam beberapa kondisi: pertama, apabila permasalahan yang dihadapi belum memiliki dasar hukum tertulis tetapi mendesak untuk segera ditangani; kedua, ketika peraturan yang ada secara eksplisit memberikan keleluasaan kepada pejabat atau lembaga untuk membuat keputusan berdasarkan penilaian sendiri; dan ketiga, apabila terdapat pelimpahan atau pendelegasian kewenangan dari peraturan perundang-undangan kepada instansi terkait untuk menyelesaikan suatu persoalan secara diskresioner.

Dengan demikian, *Freies Ermessen* berperan penting dalam menjembatani kekosongan hukum dan meningkatkan responsivitas administrasi negara dalam situasi-situasi tertentu yang membutuhkan tindakan cepat dan tepat.

Dalam sistem hukum nasional Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) merupakan salah satu bentuk *beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Meskipun tidak termasuk dalam hierarki tersebut, Inpres tetap memiliki posisi penting dalam praktik ketatanegaraan karena dikeluarkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Instruksi Presiden merupakan salah satu bentuk produk hukum yang memiliki karakteristik tersendiri dan berbeda dari peraturan perundang-undangan formal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika dikaji dari perspektif hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan tersebut, maka jelas terlihat bahwa Instruksi Presiden tidak termasuk ke dalam kategori peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat secara umum (*regeling*), melainkan lebih cenderung merupakan bentuk dari *beleidsregel* atau peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan sendiri bersifat administratif dan biasanya dituangkan dalam bentuk dokumen tertulis yang tidak selalu memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara eksternal, tetapi lebih ditujukan

untuk memberikan pedoman internal bagi aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka. Imanuel (2013:75) menjelaskan bahwa peraturan kebijakan pada dasarnya dibuat untuk membimbing, mengarahkan, serta memberikan penjelasan teknis dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Oleh karena itu, Instruksi Presiden sering kali berperan sebagai alat koordinasi antar kementerian atau lembaga, serta sebagai sarana untuk menyampaikan kebijakan strategis Presiden kepada bawahannya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Inpres biasanya bersifat instruktif dan administratif, yang secara umum ditujukan kepada jajaran eksekutif di bawah Presiden untuk melaksanakan kebijakan tertentu.

Karena Inpres tidak merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara umum, maka:

- a) Tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk tindakan yang mengikat masyarakat luas.
- b) Tidak dapat dijadikan objek pengujian materiil di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.
- c) Tidak memiliki sanksi hukum bagi pihak di luar pemerintahan yang tidak melaksanakannya.

Dalam kajian ilmu perundang-undangan, C. Waaldijk mengemukakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang secara sah memuat ketentuan hukum atau norma hukum (*rechtsregels*) harus

memenuhi empat unsur utama yang membentuk strukturnya secara normatif (BPHN, 2010:40). Pertama, subjek hukum, yakni pihak atau entitas, baik individu maupun instansi, yang dikenai kewajiban atau diberi hak berdasarkan norma hukum tersebut. Subjek ini menjadi aktor utama yang harus (*moet*) atau tidak boleh (*mag*) melakukan suatu tindakan tertentu. Kedua, unsur karakter normatif, yaitu pernyataan yang menunjukkan jenis keharusan atau larangan yang melekat, seperti kewajiban (harus), kebolehan (boleh), pengecualian (tidak harus), atau larangan (tidak boleh). Ketiga, terdapat unsur objek hukum, yaitu bentuk perilaku atau tindakan tertentu (*gedraging*) yang menjadi sasaran dari pengaturan tersebut. Objek ini menggambarkan tindakan yang dikenai norma, baik berupa tindakan yang diperintahkan maupun yang dilarang. Keempat, yaitu persyaratan atau kondisi tertentu (*voorwaarden*) yang menjadi syarat agar norma tersebut dapat diberlakukan atau dijalankan secara efektif. Keempat unsur ini merupakan konstruksi penting dalam membedakan antara peraturan yang benar-benar bersifat normatif (mengandung *rechtsregels*) dengan dokumen administratif biasa yang hanya bersifat informatif atau bersifat kebijakan internal semata.⁶

B. Peraturan Perundang-undangan

Dalam literatur hukum, terdapat beberapa istilah yang merujuk pada pengertian peraturan perundang-undangan, seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan dan peraturan negara.

⁶ Octavia et al, Op.cit., halaman 404-408

Istilah-istilah ini memiliki padanan dalam bahasa Belanda, misalnya istilah *wettelijke regels* yang berarti peraturan-peraturan hukum. Kemudian istilah *staatsregelling* (peraturan negara), dimana ‘*staats*’ berarti negara dan ‘*regeling*’ berarti peraturan. Selain itu, terdapat istilah-istilah lain yang umum digunakan meliputi *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling (en)*. Dengan demikian, peraturan negara mengacu pada peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik oleh lembaga maupun pejabat tertentu. Menurut Solly Lubis (1989: 1-2) peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara yang mencakup prosedur dan mekanisme legislasi yang sesuai dengan prosedur yang berlaku.⁷

Adapun pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Menurut M. Solly Lubis, Peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.
2. Menurut J.H.A. Logemman, peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar (*algemeen bindende en naar buiten werkende voorschriften*)
3. Menurut T.J. Buys, perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemeen bindende voorschriften*)

⁷ Muhammad Irsyadi Ramadhany, 2025, *Ilmu Perundang-undangan: Gesetzgebungsverfahren, Gesetzgebungsmethode dan Gesetzgebungstechnik*, Yogyakarta: Deepublish Digital, halaman 2.

4. Menurut A. Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi
5. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan ialah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai tata cara yang berlaku
6. Menurut P.J.P. Tak, peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan satu-satunya sumber hukum.
7. Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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.

Adapun yang termasuk peraturan perundang-undangan untuk saat ini adalah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat

(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸

Secara hierarki, semua jenis peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi secara khusus. Namun secara umum, menurut Bagir Manan, fungsi peraturan perundang-undangan dibagi menjadi dua kelompok utama:

1. Fungsi Internal, yaitu fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:
 - a. Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara, yaitu melalui keputusan hakim, kebiasaan yang timbul di dalam praktik dalam kehidupan masyarakat atau negara dan peraturan perundang-undangan. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum.
 - b. Fungsi pembaharuan hukum: pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Fungsi pembaharuan terhadap perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan masa Belanda dan peraturan perundang-undangan

⁸ Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, 2021, *Ilmu Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, halaman 52-53.

- nasional yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.
- c. Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum: pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.
 - d. Fungsi kepastian hukum: kepastian hukum merupakan asas penting di dalam tindakan hukum dan penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan dan hukum adat atau yurisprudensi.
2. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya, fungsi eksternal ini biasa juga disebut *fungsi sosial hukum*, yang dibedakan menjadi:
- a. Fungsi perubahan: hukum sebagai sarana rekayasa sosial adalah peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya.
 - b. Fungsi stabilitas: peraturan perundang-undangan di bidang pidana, ketertiban, dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat.

- c. Fungsi kemudahan: fungsi kemudahan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan peraturan yang berisi insentif, seperti keringanan pajak.⁹

C. Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara

Keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki berupa kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki, hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dana-dana dari pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun institusi lainnya. Selain pengertian tersebut, terdapat juga pengertian keuangan negara diatur dalam Pasal I angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan “*semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*”.¹⁰

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki kewajiban untuk

⁹ Ibid., halaman 86-87

¹⁰ Diki Okta Dwi Putra, 2023, *Hukum Keuangan Negara*, Yogyakarta: Bintang Semesta Media, halaman 19.

menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah sesuai dengan amanat UUD 1945.

Prinsip yang terkandung dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 3 ayat 1 yang dinyatakan: Keuangan negara itu dikelola secara tertib, taat pada pengaturan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan juga bertanggung jawab dengan memperhatikan akan rasa keadilan juga kepatutan. Asas-asas pengelolaan keuangan negara tersebut sedasar didalam asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (konsep *good governance*).¹¹

Prinsip Akuntabilitas juga terkandung dalam pengelolaan keuangan negara yaitu berorientasi pada hasil dimana mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.¹²

Lembaga yang mejadi pengawas eksternal pengelolaan keuangan negara adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan pengawasan eksternal pengelolaan keuangan negara diatur dalam konstitusi Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "*hasil pemeriksaan*

¹¹ Indrawati, (2012) "Prinsip Good Financial Governance dalam Pengelolaan Keuangan Negara dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance," Jurnal Perspektif, No. 3, halaman 205.

¹² Ichsan Muhajir, (2019) "Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara". Jurnal Ilmiah Dunia Hukum, No1. halaman 5.

keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya” dan ayat (3) menyatakan “*hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh Lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang*”. Kemudian juga terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat ada tiga, yaitu *control of executive* yaitu kontrol Dewan Perwakilan Rakyat yang mengawasi tindakan-tindakan eksekutif/ atau pemerintah, *control of expenditure* yaitu kontrol terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan *control of taxation* yaitu kontrol terhadap segala pajak untuk keperluan negara. Ketiga hal tersebut termasuk ke dalam proses pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara.¹³

Kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah:

- a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan,
- b. Dikuasakan kepada Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,
- c. Diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili

¹³ Diki Okta Dwi Putra, Op.cit., halaman 205.

pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan,

- d. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan Undang-undang.¹⁴

Presiden mempunyai kekuasaan tertinggi dalm pengelolaan keuangan negara-daerah dan dapat melakukan delegasi kepada menteri keuangan yakni dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya, dan diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁵

¹⁴ Herry Supardan, 2020, *Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*, Malang: Media Nusa Creative, halaman 8.

¹⁵ Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, 2018, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum. Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, halaman 8.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Instruksi Presiden (Inpres) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun dalam praktik dan teorinya, Inpres sering kali menimbulkan perdebatan mengenai kedudukannya dalam sistem hukum nasional. Perdebatan ini terutama mencuat ketika Inpres digunakan untuk menjalankan kebijakan strategis, padahal ia bukan merupakan produk legislatif yang bersifat mengikat secara umum. Dalam konteks ini, pendekatan teori hierarki norma dari Hans Kelsen menjadi penting untuk menganalisis apakah Inpres dapat dikategorikan sebagai norma hukum atau hanya sebagai instrumen kebijakan administratif.

Hans Kelsen, dalam karya monumentalnya *Reine Rechtslehre (Pure Theory of Law)*, memperkenalkan teori *Stufenbau des Rechts* atau struktur bertingkat dari norma hukum. Dalam pandangan Kelsen, sistem hukum adalah tatanan norma yang tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah harus tunduk dan memperoleh kekuatan mengikat dari norma yang lebih tinggi. Setiap norma dalam sistem hukum mendapatkan validitasnya dari norma di atasnya. Dengan demikian, hukum harus dianalisis secara normatif dan sistematis, bukan berdasarkan moralitas atau politik. Hal ini menempatkan norma hukum sebagai produk dari kehendak normatif yang sah menurut tatanan hukum. Instruksi Presiden secara formal

tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022). Instruksi Presiden dikategorikan sebagai peraturan kebijakan atau *beleidsregel*, bukan sebagai norma hukum yang mengikat secara umum. Inpres biasanya ditujukan kepada aparatur pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas eksekutif, bukan kepada masyarakat umum. Karena sifatnya yang bersifat instruksional (ke dalam), maka keberlakuan Inpres bersandar pada kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), bukan sebagai pembentuk norma hukum secara legislatif.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

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;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak terdapat “Instruksi Presiden” (Inpres) dalam daftar tersebut.

Makna Hukum:

Instruksi Presiden (Inpres) merupakan produk hukum administratif yang bersifat instruktif dan ditujukan kepada pejabat/instansi tertentu dalam rangka pelaksanaan kebijakan Presiden. Inpres bukan norma hukum yang bersifat umum dan mengikat ke luar (publik), melainkan bersifat intern administratif dan operasional. Oleh karena itu, meskipun Inpres bersifat resmi dan dikeluarkan oleh Presiden, ia bukan bagian dari peraturan perundang-undangan dalam arti formil sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Namun demikian, dalam praktik pemerintahan Indonesia, Inpres sering digunakan untuk mengatur substansi yang seharusnya diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti dalam hal pengalokasian anggaran, penanganan bencana, atau bahkan kebijakan lintas sektor. Hal ini menimbulkan ambiguitas: apakah Inpres semata-mata kebijakan, atau dapat dipaksakan seperti norma hukum? Menurut Munir Fuady, penggunaan peraturan kebijakan untuk menggantikan norma hukum dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena peraturan kebijakan tidak dapat diuji di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak memiliki mekanisme kontrol yudisial yang memadai. Dalam hal ini, teori Kelsen membantu kita menyadari bahwa meskipun Inpres memiliki kekuatan administratif yang besar, ia tidak memenuhi kriteria sebagai norma hukum yang sah menurut teori hukum normatif, karena tidak termasuk dalam tatanan hierarkis norma hukum positif yang dapat diuji validitasnya melalui norma yang lebih tinggi.

Dari perspektif Hans Kelsen, Instruksi Presiden bukanlah norma hukum dalam arti formal, melainkan merupakan bentuk instrumen kebijakan administratif yang tidak dapat berdiri sendiri sebagai bagian dari tatanan hukum normatif. Ia tidak memiliki validitas normatif dalam struktur hierarki norma hukum karena tidak diturunkan dari norma yang lebih tinggi secara hukum. Oleh karena itu, dalam sistem hukum Indonesia, posisi Inpres harus dipahami secara hati-hati: ia berfungsi dalam wilayah administratif, bukan legislatif, dan karenanya tidak boleh digunakan untuk menggantikan atau menyimpangi peraturan hukum formal.¹⁶

Instruksi Presiden (Inpres) merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau tindakan administratif yang dikeluarkan oleh Presiden untuk mengarahkan pelaksanaan kebijakan tertentu kepada jajaran pemerintahan di bawahnya. Inpres bukan merupakan peraturan perundang-undangan dalam pengertian formal, sehingga kedudukannya berada di bawah hierarki norma hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut hierarki tersebut, peraturan yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum dimulai dari Undang-Undang Dasar 1945, kemudian Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan seterusnya. Instruksi Presiden tidak termasuk dalam hierarki ini karena bersifat internal dan

¹⁶ Hilda Halnum Salsabila, Muflih Munazih, Eka Widadi (2025) "Instruksi Presiden Dalam Negara Hukum : Kewenangan Eksekutif Atau Pelebaran Kekuasaan ?," Law Jurnal, No. 1, halaman 86–88.

administratif, serta tidak menciptakan norma hukum baru yang mengikat secara umum terhadap masyarakat.

Oleh karena itu, setiap Instruksi Presiden harus bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, khususnya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Inpres hanya dapat dijadikan alat untuk mengatur pelaksanaan kebijakan yang sudah ditetapkan dalam norma hukum yang lebih tinggi. Jika Inpres berdiri sendiri tanpa dasar hukum, maka keberlakuannya dapat dianggap tidak sah secara konstitusional maupun administratif. Misalnya, jika Presiden ingin memberikan perintah kepada kementerian untuk menjalankan program tertentu, maka isi dari Instruksi Presiden tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam UU atau PP. Tanpa dasar hukum tersebut, Inpres akan menimbulkan persoalan hukum karena menyimpang dari asas legalitas, yakni asas yang mengharuskan semua tindakan pemerintahan didasarkan pada hukum.

Dalam praktiknya, keberadaan Inpres sering disalahartikan sebagai peraturan yang dapat menciptakan norma hukum baru. Padahal, dalam kerangka negara hukum, tindakan tersebut bisa dikualifikasikan sebagai bentuk *ultra vires* atau tindakan yang melampaui kewenangan. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam hukum tata negara yang mengatur pembatasan kekuasaan. Inpres juga bukan merupakan alat legislasi yang dapat digunakan untuk membentuk norma hukum yang mengikat masyarakat umum. Sebaliknya, ia hanya bersifat perintah

administratif internal yang ditujukan kepada pejabat atau lembaga di bawah Presiden. Maka dari itu, jika Inpres hendak diberlakukan kepada masyarakat, perlu ada terlebih dahulu peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukumnya.

Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam beberapa putusannya juga menekankan pentingnya pembatasan terhadap kewenangan eksekutif, termasuk Presiden, dalam mengeluarkan kebijakan yang memiliki dampak hukum terhadap masyarakat luas. Kebijakan semacam itu harus memiliki dasar hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan potensi penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam konteks *good governance*, Inpres yang tidak didasarkan pada norma hukum di atasnya juga berpotensi mengganggu prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum. Pejabat yang melaksanakan Inpres tanpa dasar hukum yang jelas dapat dipertanyakan legalitas tindakannya, dan hal ini bisa berdampak pada kerugian negara atau pelanggaran hak warga negara. Demi menjaga prinsip negara hukum (*rechstaat*), maka keberadaan Inpres harus selalu dikaitkan dengan struktur norma hukum yang sudah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pandangan Hans Kelsen tentang *Stufenbau des Recht*, yaitu bahwa norma hukum yang lebih rendah harus selalu bersumber dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi dalam suatu sistem hukum yang hierarkis dan konsisten.

Dalam sistem negara hukum, setiap tindakan pejabat publik harus berada dalam batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Ketika Presiden mengeluarkan suatu kebijakan, seperti Instruksi Presiden (Inpres), yang memiliki dampak hukum menyerupai regulasi, namun tidak melalui proses legislasi formal, maka terdapat risiko terjadinya tindakan *ultra vires*. Istilah *ultra vires* berasal dari bahasa Latin yang berarti "melampaui kekuasaan" (*beyond the powers*), dan digunakan dalam konteks hukum untuk menggambarkan tindakan yang dilakukan di luar batas kewenangan yang sah.

Presiden, sebagai kepala pemerintahan, memang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan instruksi kepada bawahannya dalam rangka pelaksanaan kebijakan. Namun, instruksi tersebut bersifat administratif internal dan tidak boleh menciptakan norma hukum yang mengikat secara umum terhadap masyarakat. Ketika suatu Inpres memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur publik atau membentuk hak dan kewajiban hukum, padahal tidak didukung oleh dasar hukum yang sah dari peraturan perundang-undangan, maka instruksi tersebut berpotensi *ultra vires*.

Risiko *ultra vires* muncul karena tindakan Presiden melalui Inpres tersebut telah menempati ranah legislasi, yaitu pembuatan norma hukum yang semestinya hanya dapat dilakukan melalui mekanisme dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan. Proses ini melibatkan prinsip demokrasi, partisipasi publik, serta pengawasan oleh lembaga legislatif dan yudikatif. Jika Presiden bertindak di luar prosedur tersebut, maka ia berpotensi menyalahgunakan kewenangannya dengan memaksakan kebijakan yang tidak melalui pembahasan terbuka dan pengesahan oleh lembaga yang berwenang. Hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum, mengganggu tata urutan norma, dan dapat dianggap melanggar prinsip *rule of law*. Dalam konteks ini, *ultra vires* bukan hanya pelanggaran administratif, tetapi juga pelanggaran konstitusional.

Instruksi Presiden yang mengatur hak dan kewajiban warga negara, misalnya mengharuskan pelaksanaan program tertentu dengan konsekuensi hukum, hanya dapat dibenarkan apabila sebelumnya telah ditetapkan dalam Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Jika tidak, maka instruksi tersebut tidak memiliki legitimasi hukum untuk diberlakukan kepada publik dan dapat dibatalkan oleh pengadilan melalui mekanisme uji materiil atau gugatan ke PTUN.

Contoh konkret dapat dilihat dari praktik di mana Inpres digunakan untuk mengatur hal-hal strategis seperti pelaksanaan kebijakan ekonomi, lingkungan, atau keamanan, namun tanpa dukungan hukum substantif dari UU atau PP. Dalam situasi tersebut, Inpres sering kali digunakan sebagai alat untuk memaksakan kebijakan, padahal seharusnya hanya bersifat pelaksanaan dari norma hukum yang telah ada. Ketika terjadi pemaksaan regulasi tanpa dasar hukum, inilah bentuk nyata risiko *ultra vires*.

Dalam teori hukum tata negara, *ultra vires* merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip *Stufenbau der Rechtsordnung*, yaitu hirarki norma hukum sebagaimana dikembangkan oleh Hans Kelsen. Menurut teori ini, setiap norma hukum yang lebih rendah harus bersumber dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Ketika Presiden membuat Inpres tanpa dasar dalam UU atau PP, maka ia melewati struktur norma tersebut, dan berisiko melanggar tatanan hukum. Dalam konteks *good governance*, tindakan *ultra vires* merusak prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Kebijakan yang tidak melalui proses legislasi formal cenderung dibuat secara sepihak, tanpa partisipasi publik atau pengawasan yang memadai. Hal ini pada akhirnya dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara dan sistem hukum itu sendiri.

Dengan demikian, untuk mencegah risiko *ultra vires*, setiap Instruksi Presiden harus memiliki dasar hukum yang jelas dan bersandar pada norma hukum di atasnya. Presiden tidak boleh menggunakan instrumen administratif untuk mengatur hal-hal yang seharusnya ditetapkan melalui proses legislasi formal. Kepatuhan terhadap struktur hukum yang sah merupakan syarat mutlak bagi berfungsinya negara hukum yang demokratis dan menjunjung tinggi prinsip legalitas.¹⁷

Dari perspektif hukum tata negara, Inpres ini menunjukkan peran aktif Presiden dalam mengoordinasikan dan mengarahkan kebijakan pembangunan nasional. Meskipun Inpres bukan merupakan peraturan

¹⁷ Ibid., halaman 90-93.

perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat seperti undang-undang, namun sebagai instrumen kebijakan, Inpres ini memiliki kekuatan normatif dalam mengarahkan pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian serta pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan nasional.

Namun, penting untuk dicermati bahwa pelaksanaan Inpres ini harus tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku. Setiap tindakan yang diambil berdasarkan Inpres harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Misalnya, dalam hal pengalokasian anggaran untuk pembangunan jalan daerah, harus sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta peraturan terkait lainnya. Demikian pula, dalam hal pelaksanaan proyek pembangunan, harus mematuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

Selain itu, pelaksanaan Inpres ini juga harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan jalan daerah sangat penting untuk memastikan bahwa proyek yang dilaksanakan benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan Masyarakat setempat. Dengan demikian, Inpres ini tidak hanya menjadi instrumen kebijakan yang efektif dalam mempercepat pembangunan

infrastruktur, tetapi juga menjadi sarana untuk mewujudkan pemerintahan yang responsif dan akuntabel.¹⁸

Instruksi Presiden (Inpres), meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam praktiknya sering kali memiliki dampak yang melampaui batas internal pemerintahan. Fenomena ini menunjukkan bahwa Inpres berfungsi sebagai *quasi-regulation*, yaitu instrumen kebijakan yang meskipun tidak memiliki kekuatan hukum formal, namun menimbulkan efek normatif yang signifikan di luar lingkup eksekutif. Menurut Lestari, Inpres memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara internal, namun dalam pelaksanaannya sering kali mempengaruhi tindakan dan kebijakan publik di luar pemerintahan, seperti masyarakat dan sektor swasta. Hal ini menunjukkan bahwa Inpres dapat menimbulkan efek normatif eksternal yang tidak diatur secara eksplisit dalam kerangka hukum formal.

Lebih lanjut, Fatimah mengemukakan bahwa Inpres, sebagai produk kebijakan, tidak memiliki dasar hukum yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun, dalam praktiknya, Inpres sering kali digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya diatur melalui peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum lebih tinggi. Hal ini menimbulkan kekaburan hukum dan potensi penyalahgunaan kewenangan

¹⁸ Ibid., halaman 95-96.

eksekutif. Syah juga menyoroti bahwa penggunaan Inpres sebagai instrumen regulasi dapat menyebabkan *hyper regulation*, yaitu kondisi di mana terlalu banyak peraturan yang tumpang tindih dan tidak harmonis. Hal ini tidak hanya membingungkan pelaksana kebijakan, tetapi juga masyarakat yang menjadi objek dari kebijakan tersebut.

Penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) sebagai *quasi-regulation* menimbulkan sejumlah implikasi serius dalam sistem hukum tata negara Indonesia. Salah satu dampak utama dari fenomena ini adalah ketidakpastian hukum, yang timbul karena Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketika Inpres diberlakukan dengan cakupan yang luas dan berdampak kepada masyarakat, tanpa landasan hukum yang jelas, maka keberlakuannya menjadi kabur dan berpotensi menimbulkan konflik hukum di lapangan. Ketidakjelasan ini tidak hanya memengaruhi aparat pelaksana kebijakan, tetapi juga menyulitkan warga negara dalam memahami hak dan kewajiban hukum mereka.

Selain ketidakpastian hukum, praktik penggunaan Inpres sebagai regulasi semu juga membuka peluang terjadinya pelebaran kekuasaan eksekutif. Dalam sistem presidensial yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan, kewenangan membuat aturan yang mengikat publik secara umum semestinya dimiliki oleh lembaga legislatif. Ketika Presiden mengatur urusan publik melalui Inpres yang seharusnya bersifat

administratif internal, hal tersebut dapat dipandang sebagai bentuk pergeseran fungsi legislatif ke tangan eksekutif. Dalam konteks ini, Inpres bukan lagi sekadar alat koordinasi birokrasi, melainkan berpotensi menjadi medium pembentukan norma baru secara sepihak.

Implikasi lain yang tidak kalah penting adalah potensi penyalahgunaan wewenang oleh Presiden dan aparat pelaksana kebijakan. Tanpa adanya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang ketat, Inpres dapat digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya diatur oleh undang-undang, atau bahkan untuk memperkuat posisi politik tertentu di luar kepentingan publik. Praktik semacam ini tidak hanya menciptakan ketimpangan kekuasaan, tetapi juga melemahkan akuntabilitas serta transparansi pemerintahan. Ketiadaan batasan formal terhadap cakupan dan isi materi Inpres membuka celah bagi terjadinya tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan.¹⁹

Dalam hukum administrasi negara, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) pada awalnya belum memiliki kedudukan yuridis formal dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Meskipun demikian, asas-asas tersebut telah diterapkan dalam praktik peradilan administrasi, khususnya di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai dasar untuk menilai sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan. Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa AUPB memperoleh pengakuan normatif

¹⁹ Ibid., halaman 97-98.

dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang tersebut menegaskan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, dan asas keterbukaan. Asas kepastian hukum menghendaki agar setiap kebijakan penyelenggara negara didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta menjunjung tinggi keadilan. Asas tertib penyelenggaraan negara menekankan adanya keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Asas kepentingan umum menempatkan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan utama dalam setiap kebijakan negara. Sementara itu, asas keterbukaan mengandung makna bahwa penyelenggaraan negara harus dilakukan secara transparan dengan tetap memperhatikan perlindungan hak asasi dan rahasia negara.

Dalam kaitannya dengan kedudukan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, sebagai salah satu bentuk kebijakan administratif Presiden, keberlakuannya dalam sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari kewajiban untuk tunduk pada asas-asas umum penyelenggaraan negara tersebut. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, Instruksi Presiden harus tetap mencerminkan prinsip kepastian hukum, tertib administrasi, orientasi pada

kepentingan umum, serta keterbukaan sebagai bagian dari prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.²⁰

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pemerintahan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan yang bersumber langsung dari Undang-Undang Dasar atau undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah disertai dengan peralihan tanggung jawab dan tanggung gugat. Sedangkan mandat merupakan pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan suatu tindakan atas nama pemberi mandat, di mana tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga membedakan secara tegas antara atribusi, delegasi, dan mandat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam delegasi, kewenangan beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi, termasuk tanggung jawabnya. Sebaliknya, dalam mandat tidak terjadi peralihan tanggung jawab karena tindakan yang dilakukan tetap atas nama pemberi mandat.

Berdasarkan konsep tersebut, Instruksi Presiden sebagai bentuk kebijakan administratif Presiden dapat dipahami sebagai pelaksanaan kewenangan atribusi Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan

²⁰ Ridwan HR, 2022, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Rajawali Pers, halaman 240-241.

menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, kedudukannya berada dalam ranah tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) yang bersumber dari kewenangan konstitusional Presiden.²¹

UUD 1945 sebelum perubahan memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik dari segi jumlah pasal maupun kekuasaan yang diberikan. Presiden tidak hanya diposisikan sebagai penyelenggara pemerintahan yang menjalankan kekuasaan eksekutif, tetapi juga memiliki kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta kewenangan yang berkaitan dengan penegakan hukum seperti pemberian grasi, amnesti, dan abolisi.

Menurut Bagir Manan, kedudukan Presiden dalam UUD 1945 (asli) lebih didasarkan pada kehendak untuk menjamin suatu kekuasaan pemerintahan yang kuat dan stabil. Struktur dan rumusan kekuasaan Presiden menunjukkan adanya pengaruh sistem pemerintahan tertentu, di mana Presiden memiliki posisi sentral dalam penyelenggaraan negara.²²

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa Presiden memiliki kedudukan konstitusional yang kuat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Kedudukan ini menjadi dasar legitimasi konstitusional bagi Presiden dalam mengeluarkan kebijakan administratif, termasuk Instruksi

²¹ W. Riawan Tjandra, 2022, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 102-103.

²² Anwar C, 2015, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, halaman 234-235.

Presiden, sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi eksekutif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Negara merupakan suatu wilayah di permukaan bumi yang kekuasaan politik, militer, ekonomi, sosial, dan budayanya diatur oleh pemerintahan yang berada di wilayah tersebut. Dalam konteks teori negara, tujuan negara memiliki peranan yang sangat penting karena menentukan arah penyelenggaraan kekuasaan dan organisasi negara. Dengan memahami tujuan negara, dapat diketahui legitimasi kekuasaan serta sifat dari organisasi negara itu sendiri.

Secara umum, tujuan negara meliputi dua hal pokok, yaitu mengatur kehidupan negara dengan sebaik-baiknya dan menyelenggarakan pemerintahan. Pencapaian tujuan tersebut dipengaruhi oleh nilai sosial budaya, kondisi geografis, sejarah, dan politik suatu negara. Dengan demikian, kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh organ negara pada dasarnya merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan negara.

Berdasarkan teori tersebut, kekuasaan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan merupakan bagian dari mekanisme negara dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, setiap kebijakan atau instrumen yang dikeluarkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan harus dipahami sebagai bagian dari fungsi negara untuk

mengatur dan menyelenggarakan kehidupan bernegara sesuai dengan tujuan negara.²³

Dalam konsep negara hukum, sebagaimana berkembang sejak pemikiran Plato dan Aristoteles, kekuasaan negara harus dibatasi dan dijalankan berdasarkan hukum. Dalam tradisi *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental maupun *Rule of Law* di negara Anglo-Saxon, hukum ditempatkan sebagai supremasi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam sistem hukum Indonesia yang menganut tradisi Eropa Kontinental (*Civil Law*), peraturan perundang-undangan disusun secara hierarkis dan bertumpu pada hukum tertulis (kodifikasi). Artinya, setiap produk hukum harus memiliki kedudukan yang jelas dalam struktur peraturan perundang-undangan serta tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Instruksi Presiden (Inpres) pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan yang bersifat internal dan administratif, yang ditujukan kepada jajaran eksekutif untuk melaksanakan kebijakan tertentu. Instruksi Presiden bukanlah peraturan perundang-undangan dalam arti formal yang mengikat umum seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. Oleh karena itu,

²³ Taufiqurrohmann Syahuri, Muhammad Tunjang Syaeh, Edward Banedictus Roring , 2024, *Ilmu Negara*, jakarta: LPPM Press UPN Veteran Jakarta, halaman 164.

kedudukannya berada di bawah peraturan perundang-undangan dan tidak boleh membentuk norma hukum baru yang mengikat masyarakat luas.

Ditinjau dari prinsip negara hukum, Instruksi Presiden harus tetap berlandaskan pada peraturan yang lebih tinggi dan berfungsi sebagai sarana pelaksanaan kebijakan dalam kerangka hukum yang telah ditetapkan. Jika Instruksi Presiden melampaui kewenangannya atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka hal tersebut bertentangan dengan prinsip supremasi hukum yang menjadi ciri utama negara hukum.

Dengan demikian, kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen administratif pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang bersumber dan tunduk pada norma hukum yang lebih tinggi, sejalan dengan prinsip negara hukum dan sistem *Civil Law* yang menekankan kodifikasi serta pembatasan kekuasaan melalui hukum.²⁴

B. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 ditinjau dari perspektif peraturan perundang-undangan.

Salah satu substansi penting dalam Instruksi Presiden No.1 Tahun 2025 adalah penekanan pada efisiensi anggaran sebagai langkah strategis dalam menjaga stabilitas dan efektifitas pengelolaan keuangan negara. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah instrumen yang

²⁴ Asep Rudiyan, 2025, *Pilar-Pilar Ilmu Negara (Arsitektur Politik Hukum Indonesia)*, Yogyakarta: Deepublish Digital, halaman 237-238.

digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan Negara sebagai konsekuensi penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang. Hal tersebut sesuai dengan pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang mengamanatkan, “APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”.

Dalam upaya mencapai tujuan tersebut, pemerintah perlu merancang program-program yang memiliki output yang terukur dan memiliki dampak terbaik bagi pencapaian tujuan tujuan bernegara itu. Pada konteks ini, maka perlu adanya revisi anggaran yang dimana revisi anggaran adalah perubahan rincian anggaran yang telah ditetapkan berdasarkan UU APBN/P dan disahkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun Anggaran berjalan berdasar Peraturan Menteri Keuangan mengenai Tata Cara Revisi Anggaran. APBN harus dikelola secara *prudent*, transparan, dan akuntabel. Maka, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran juga menjadi bagian penting untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia. Jiika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga

menyebabkan tujuan tidak tercapai atau tidak sesuai sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Presiden Republik Indonesia menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025. Instruksi ini merupakan langkah strategis pemerintah dalam mengelola belanja negara secara lebih efektif, sekaligus menekan deficit fiskal yang diproyeksikan mencapai Rp 616,2 triliun atau 2,53 persen dari PDB. Efisiensi anggaran pemerintah pada 2025 mencakup pemangkasan belanja kementerian dan lembaga sebesar Rp 256,1 triliun serta pemotongan transfer ke daerah senilai Rp 50,59 triliun, sesuai Surat Menteri Keuangan Nomor S37/MK.02/2025.9 Beberapa factor yang mendorong dikeluarkannya Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terkait efisiensi anggaran diantaranya yaitu digunakan untuk membayar hutang luar negeri yang jatuh tempo, diadakan nya Program Makan Bergizi Gratis (MBG) yang menyerap anggaran besar, serta system kerja fleksibel yang diterapkan di berbagai kementrian dan Lembaga.

Dalam Inpres Nomor 1 Tahun 2025 tertanggal 22 Januari 2025 itu dimuat instruksi yang diperuntukan bagi gubernur, bupati, hingga walikota.

Di antaranya:

- 1) Membatasi belanja untuk kegiatan yang bersifat seremonial, kajian, studi banding, pencetakan, publikasi, dan seminar *focus group discussion*.
- 2) Mengurangi belanja perjalanan dinas sebesar 50 persen.

- 3) Membatasi belanja honorarium melalui pembatasan jumlah tim dan besaran honorarium yang mengacu pada PP mengenai standar harga satuan regional.
- 4) Mengurangi belanja yang bersifat pendukung dan tidak memiliki output yang terukur.
- 5) Memfokuskan alokasi anggaran belanja pada target kinerja pelayanan publik serta tidak berdasarkan pemerataan antar perangkat daerah atau berdasarkan alokasi anggaran belanja pada tahun anggaran sebelumnya.
- 6) Lebih selektif dalam memberikan hibah langsung baik dalam bentuk uang barang maupun jasa kepada kementerian/lembaga.
- 7) Melakukan penyesuaian belanja APBD tahun anggaran 2025 yang bersumber dari transfer ke daerah.

Manfaat Efisiensi Anggaran yaitu Menghindari pemborosan, Menjamin setiap pengeluaran memberikan hasil yang optimal, Memastikan sumber daya keuangan digunakan secara maksimal, Meningkatkan efektivitas penggunaan dana, Mendukung kesejahteraan bersama. Efisiensi anggaran dihitung dengan membandingkan selisih antara pengeluaran seharusnya dan realisasi anggaran dengan alokasi anggaran. Kondisi fiskal pemerintah yang ketat, membuat Presiden akhirnya mengeluarkan Instruksi Presiden No.1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025. Pada aturan tersebut ditegaskan bahwa efisiensi belanja pada Kementerian/Lembaga tidak dilakukan pada belanja pegawai dan

belanja bantuan sosial. Efisiensi belanja dilakukan pada belanja operasional perkantoran, belanja pemeliharaan, perjalanan dinas, bantuan pemerintah, pembangunan infrastruktur, serta pengadaan peralatan dan mesin.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berperan sebagai instrumen penting bagi pemerintah dalam menjaga stabilitas ekonomi serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara umum, kondisi perekonomian Indonesia dianggap cukup kuat. APBN adalah sebagai bentuk alokasi. Anggaran negara ini merupakan media yang harusnya pemerintah gunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Alokasi dana yang diarahkan pada sektor-sektor strategis, seperti pendidikan, kesehatan, dan pengembangan infrastruktur, memiliki dampak yang signifikan dalam memperbaiki taraf hidup masyarakat. Pendidikan, misalnya, dapat meningkatkan keterampilan kerja dan mobilitas sosial, sehingga menciptakan peluang yang lebih merata bagi seluruh lapisan masyarakat. Di sisi lain, akses terhadap layanan kesehatan yang memadai dapat meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Infrastruktur yang memadai juga menjadi fondasi penting dalam mendukung aktivitas ekonomi, terutama di daerah-daerah terpencil yang sering kali terpinggirkan dalam distribusi dana. Meskipun berbagai program dan kebijakan telah diterapkan untuk mengatasi ketimpangan ini, efektivitasnya sering kali terganggu oleh berbagai kendala, seperti birokrasi yang rumit, kurangnya transparansi, dan pengawasan yang lemah.¹⁴ Inpres

Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2025. Dalam peraturannya, Presiden menginginkan efisiensi anggaran mencapai lebih dari Rp 306 triliun. Angka itu berasal dari pemangkasan anggaran belanja kementerian dan lembaga (K/L) sebesar Rp 256,1 triliun serta transfer ke daerah sebesar Rp 50 triliun. Presiden pun memerintahkan agar pihak-pihak terkait, mulai dari menteri hingga bupati atau wali kota untuk menjalankan Inpres Nomor 1 Tahun 2025 tersebut.²⁵

Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, setiap peraturan harus memiliki landasan yang jelas agar memperoleh legitimasi hukum. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa pembentukan peraturan didasarkan pada tiga landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Landasan filosofis berkaitan dengan pertimbangan bahwa peraturan dibentuk berdasarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum bangsa yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menjawab perkembangan permasalahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Adapun landasan

²⁵ Haris Budiman, et.al (2025) "Implikasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 Terhadap Efektivitas Dan kinerja Pemerintahan Daerah," Jurnal Justicia, No. 2, halaman 189–192.

yuridis merupakan pertimbangan bahwa peraturan dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum, mengisi kekosongan hukum, atau menyempurnakan peraturan yang telah ada guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan.²⁶

Berdasarkan ketiga landasan tersebut, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 perlu dilihat kesesuaiannya dengan dasar filosofis negara, relevansinya dengan kebutuhan penyelenggaraan negara, serta dasar kewenangan pembentukannya dalam struktur hukum nasional.

Dalam perspektif hukum administrasi pemerintahan, setiap tindakan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh organ pemerintahan harus berlandaskan pada asas legalitas. Aldwin Rahadian menegaskan bahwa asas legalitas merupakan prinsip fundamental dalam negara hukum yang menghendaki setiap tindakan pemerintah memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan tersebut, tindakan pemerintahan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa kewenangan pemerintahan hanya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat, dan pelaksanaannya harus tetap berada dalam batas norma yang ditentukan oleh peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, kebijakan yang bersifat administratif tidak boleh

²⁶ Faisal Akbar Nasution dan Andryan, 2023, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 123.

bertentangan dengan undang-undang maupun melampaui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi atau undang-undang.

Berdasarkan prinsip tersebut, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 perlu ditempatkan dalam kerangka asas legalitas dan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keberlakuannya harus ditopang oleh dasar kewenangan yang sah serta tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.²⁷

C. Implikasi Penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Efisiensi Pengelolaan Keuangan Negara

Penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) sebagai *quasi-regulation* menimbulkan sejumlah implikasi serius dalam sistem hukum tata negara Indonesia. Salah satu dampak utama dari fenomena ini adalah ketidakpastian hukum, yang timbul karena Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketika Inpres diberlakukan dengan cakupan yang luas dan berdampak kepada masyarakat, tanpa landasan hukum yang jelas, maka keberlakuannya menjadi kabur dan berpotensi menimbulkan konflik hukum di lapangan. Ketidakjelasan ini tidak hanya memengaruhi aparat pelaksana kebijakan, tetapi juga

²⁷ Aldwin Rahadian Megantara, 2021, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish Digital, halaman 43.

menyulitkan warga negara dalam memahami hak dan kewajiban hukum mereka.

Selain ketidakpastian hukum, praktik penggunaan Inpres sebagai regulasi semu juga membuka peluang terjadinya pelebaran kekuasaan eksekutif. Dalam sistem presidensial yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan, kewenangan membuat aturan yang mengikat publik secara umum semestinya dimiliki oleh lembaga legislatif. Ketika Presiden mengatur urusan publik melalui Inpres yang seharusnya bersifat administratif internal, hal tersebut dapat dipandang sebagai bentuk pergeseran fungsi legislatif ke tangan eksekutif. Dalam konteks ini, Inpres bukan lagi sekadar alat koordinasi birokrasi, melainkan berpotensi menjadi medium pembentukan norma baru secara sepihak.

Implikasi lain yang tidak kalah penting adalah potensi penyalahgunaan wewenang oleh Presiden dan aparat pelaksana kebijakan. Tanpa adanya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang ketat, Inpres dapat digunakan untuk mengatur hal-hal yang seharusnya diatur oleh undang-undang, atau bahkan untuk memperkuat posisi politik tertentu di luar kepentingan publik. Praktik semacam ini tidak hanya menciptakan ketimpangan kekuasaan, tetapi juga melemahkan akuntabilitas serta transparansi pemerintahan. Ketiadaan batasan formal terhadap cakupan dan isi materi Inpres membuka celah bagi terjadinya tindakan pemerintahan yang melampaui kewenangan.

Untuk mengatasi problematika ini, beberapa langkah strategis perlu ditempuh. Pertama, harus ada penegasan status hukum Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional melalui reformulasi UU No. 12 Tahun 2011 agar kedudukannya tidak terus berada dalam wilayah abu-abu hukum. Kedua, pembatasan materi muatan Inpres sangat diperlukan agar tetap berada dalam ranah administratif dan tidak mengandung ketentuan yang mengikat warga negara secara langsung. Ketiga, diperlukan penguatan sistem pengawasan dan evaluasi terhadap penerbitan dan pelaksanaan Inpres, baik oleh lembaga legislatif maupun lembaga independen, untuk menjamin bahwa seluruh kebijakan yang dikeluarkan tetap sejalan dengan prinsip legalitas, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi. Dengan demikian, meskipun Inpres memiliki peran penting dalam pelaksanaan kebijakan eksekutif, penggunaannya sebagai *quasi-regulation* harus diatur secara ketat agar tidak mengancam prinsip negara hukum.

Minimnya mekanisme pengawasan terhadap Instruksi Presiden (Inpres) di Indonesia telah memperkuat kecenderungan ekspansi kekuasaan eksekutif tanpa kontrol legislatif maupun yudisial yang memadai. Sebagai bentuk *quasi-regulation*, Inpres seringkali dikeluarkan tanpa melalui proses legislasi formal, namun memiliki dampak normatif yang signifikan terhadap masyarakat. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif, termasuk terhadap Inpres, seharusnya dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun, pelaksanaan fungsi ini menghadapi berbagai kendala, baik yuridis, politis, maupun

sosiologis. Sebagai contoh, penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh DPR seringkali tidak efektif karena terhambat oleh dinamika politik internal dan kurangnya tindak lanjut yang jelas terhadap hasil pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun secara formal DPR memiliki alat untuk mengawasi kebijakan eksekutif, dalam praktiknya pengawasan tersebut belum optimal.

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga yudisial yang berperan menjaga konstitusionalitas kebijakan negara memiliki keterbatasan dalam mengawasi Instruksi Presiden (Inpres), karena Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MK berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ketiadaan kewenangan uji materi terhadap Inpres menyebabkan kekosongan mekanisme yudisial dalam mengontrol tindakan eksekutif, yang pada gilirannya memperkuat kecenderungan penggunaan Inpres secara sepihak tanpa pengawasan yang memadai. Kondisi ini diperparah oleh lemahnya independensi MK akibat dominasi politik dalam proses legislasi dan penunjukan hakim, sebagaimana tercermin dalam kasus pencopotan hakim konstitusi oleh DPR yang bertentangan dengan prinsip negara hukum dan pemisahan kekuasaan. Ketika kekuasaan eksekutif tak disertai dengan mekanisme pengawasan yang efektif, termasuk melalui yudisial, maka potensi penyalahgunaan kekuasaan meningkat dan prinsip *checks and balances* dalam negara hukum demokratis terancam.

Beberapa langkah yang dapat dilakukan yakni penegasan status hukum Inpres, penegasan ini berupa memperjelas kedudukan dan fungsi Inpres dalam sistem hukum Indonesia untuk menghindari tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dari segi pengawasan dapat dilakukan dengan penguatan fungsi pengawasan DPR, penguatan ini dalam upaya meningkatkan kapasitas dan independensi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, termasuk melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket secara efektif. Dapat juga dengan melakukan langkah yang lebih jauh yakni perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi, mengintegrasikan semua pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan di Mahkamah Konstitusi, termasuk untuk menguji Inpres yang memiliki dampak normatif terhadap masyarakat, guna memastikan kesesuaiannya dengan konstitusi. Tidak kalah penting adalah transparansi dan partisipasi publik, hal ini tentu sangat penting untuk mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan dan evaluasi Inpres, sehingga kebijakan yang dikeluarkan lebih akuntabel dan responsif terhadap kebutuhan publik. Dengan menerapkan langkah-langkah tersebut, diharapkan penggunaan Inpres sebagai *quasi-regulation* dapat diawasi secara efektif, sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dan tetap sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.²⁸

Salah satu substansi penting dalam Instruksi Presiden No.1 Tahun 2025 adalah penekanan pada efisiensi anggaran sebagai langkah strategis

²⁸ Op.cit., halaman 97-100

dalam menjaga stabilitas dan efektifitas pengelolaan keuangan negara. Efisiensi anggaran adalah pemangkasan anggaran pada setiap unit kerja pemerintah sehingga pemanfaatan anggaran lebih efisien dan efektif. Akan tetapi, efisiensi anggaran membawa dampak terhadap pelayanan publik termasuk dalam pelaksanaan Pembangunan. Efisiensi dan pemangkasan anggaran operasional menyebabkan terbatasnya SDM dalam, menjalankan berbagai program dan kegiatan yang mendukung perencanaan pembangunan daerah. Berbagai program dan kegiatan tidak akan terlaksana dengan baik jika SDM tidak memadai karena SDM yang efektif berkaitan langsung dengan keberhasilan upaya peningkatan kinerja pegawai, baik tingkat individual maupun kelompok dan organisasi/istitusnya.

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu pilar penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan konektivitas, dan pemerataan pembangunan antar daerah. Namun, dalam kondisi tertentu, seperti krisis ekonomi, pandemi, atau kebijakan fiskal ketat, pemerintah terpaksa melakukan pemangkasan anggaran. Dampaknya pun sangat terasa, terutama di tingkat daerah yang sangat bergantung pada transfer dana dari pusat maupun pendapatan daerah yang terbatas.

a. Dampak Negatif Pemangkasan Anggaran

- 1) Tertundanya Proyek Infrastuktur. Pemangkasan anggaran menyebabkan banyak proyek infrastruktur daerah, seperti jalan, jembatan, irigasi, dan fasilitas umum lainnya harus ditunda atau

bahkan dibatalkan. Hal ini menghambat mobilitas masyarakat dan aktivitas ekonomi local.

- 2) Menurunnya efektivitas koordinasi dan perencanaan Pembangunan daerah. Efektivitas sebagaimana dikemukakan Mardiasmo sebagaimana dikutip oleh Nadia Resti Oktaviani dan Vina Citra Mulyandani bahwa kegiatan dikatakan efektif jika proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*). Artinya, dengan adanya efisiensi anggaran, dapat menurunkan efektivitas beberapa kegiatan koordinasi, seperti diskusi lintas sektor, pertemuan tatap muka, dan sosialisasi kebijakan menjadi terbatas.
- 3) Terbatasnya pelaksanaan program pembangunan yang berdampak langsung pada masyarakat. Masyarakat merupakan individu yang akan mengalami langsung adanya efisiensi anggaran khususnya pada program pembangunan untuk masyarakat. Infrastruktur yang tidak terbangun atau tidak dirawat dengan baik menyebabkan turunnya kualitas layanan publik. Contohnya, jalan rusak yang tidak segera diperbaiki akan menghambat transportasi dan meningkatkan biaya logistik.
- 4) Pengangguran dan Penurunan Kesejahteraan. Sektor konstruksi biasanya menyerap banyak tenaga kerja. Pemangkasan proyek infrastruktur berarti berkurangnya lapangan pekerjaan, yang pada

akhirnya berdampak pada meningkatnya angka pengangguran dan penurunan kesejahteraan masyarakat.

- 5) Peningkatan Ketimpangan Antar Wilayah. Daerah yang sudah tertinggal akan semakin sulit mengejar ketertinggalan jika tidak mendapatkan dukungan infrastruktur yang memadai. Akibatnya, ketimpangan antar daerah pun meningkat.

b. Dampak Positif

Walaupun secara umum bersifat negatif, pemangkasan anggaran juga bisa mendorong efisiensi dan perbaikan tata kelola proyek dalam Pembangunan daerah:

1. Optimalisasi Anggaran.

Daerah dipaksa untuk lebih selektif dalam memilih proyek prioritas dan menghindari pemborosan.

2. Inovasi Pendanaan.

Keterbatasan anggaran bisa mendorong pemerintah daerah mencari alternatif pendanaan seperti skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), dana CSR, maupun pembiayaan syariah.

3. Perbaikan Manajemen Proyek.

Pemangkasan anggaran bisa menjadi momentum untuk memperbaiki perencanaan dan pelaksanaan proyek agar lebih tepat sasaran dan tepat guna.

Untuk mengatasi dampak pemangkasan anggaran, beberapa strategi yang bisa dilakukan antara lain:

- a) Pada era digital yang berkembang begitu pesat dan hampir semua aspek kehidupan menggunakan perangkat teknologi informasi, maka penguatan layanan digitalisasi perlu dilakukan guna meningkatkan efisiensi birokrasi dan mempercepat proses perencanaan Pembangunan.
- b) Kolaborasi dengan Swasta. Melibatkan sektor swasta dalam pembiayaan dan pelaksanaan infrastruktur.
- c) Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah. Meningkatkan kemampuan perencanaan dan pengelolaan anggaran agar lebih adaptif terhadap perubahan.

Efisiensi anggaran sering kali dihadapkan pada berbagai tantangan, seperti keterbatasan alokasi dana untuk sektor prioritas, pemangkasan anggaran yang dapat mempengaruhi kelangsungan proyek strategis, serta potensi penundaan atau pengurangan kualitas layanan publik. Efisiensi anggaran yang dilakukan dengan strategi pemangkasan belanja operasional dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, tetapi jika tidak dirancang secara matang, justru dapat menghambat pencapaian target pembangunan yang telah direncanakan.

Pemerintah daerah harus lebih selektif dalam menentukan proyek-proyek yang akan didanai, sehingga hanya program yang dianggap benar-benar strategis yang akan mendapatkan alokasi anggaran penuh. Hal ini dapat berdampak positif jika dana yang tersedia benar-benar difokuskan

pada program pembangunan yang memiliki manfaat luas dan berkelanjutan bagi masyarakat.²⁹

Jika kebijakan efisiensi anggaran ini benar-benar mengurangi porsi belanja pendidikan secara signifikan, setidaknya ada dua potensi risiko besar yang dapat muncul. Pertama, Indonesia dapat mengalami kesulitan dalam memanfaatkan momentum bonus demografi yang diperkirakan berlangsung hingga tahun 2030. Kedua, visi Generasi Emas Indonesia 2045 terancam gagal tercapai. Hal ini diperkuat oleh data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2025 yang menunjukkan bahwa 1 dari 5 generasi Z Indonesia berstatus *Not In Education, Not In Employment, Not In Training* (NEET), yaitu tidak sedang bersekolah, tidak bekerja, dan tidak mengikuti pelatihan ((BPS), 2025). Artinya, sekitar 20% dari total 75 juta generasi Z Indonesia yang berusia 15-24 tahun tidak sedang berada dalam proses pengembangan kapasitas diri, sebuah situasi yang dapat menjadi beban sosial-ekonomi jangka panjang bagi negara.

Kebijakan efisiensi anggaran yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 sesungguhnya dapat dimaknai sebagai langkah responsif pemerintah terhadap tekanan fiskal, seperti perlambatan ekonomi global dan kebutuhan realokasi untuk sektor strategis lain. Namun demikian, kebijakan ini menyimpan konsekuensi serius bagi sektor pendidikan terutama pendidikan tinggi. Ketika bantuan operasional perguruan tinggi dipangkas hingga 50%, implikasi logisnya adalah

²⁹ Ibid., halaman 192-195 .

meningkatnya beban biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh mahasiswa dan keluarganya. Ini berpotensi memperlebar jurang ketimpangan akses terhadap pendidikan tinggi, terutama bagi kelompok masyarakat yang secara ekonomi tergolong menengah ke bawah (Bappenas, 2024).

Padahal, berdasarkan data Bappenas, kontribusi pendidikan tinggi terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) cukup signifikan. Tingginya partisipasi pendidikan berhubungan positif dengan produktivitas ekonomi, tingkat kesehatan, hingga keterlibatan dalam demokrasi. Maka dari itu, pemangkasan anggaran justru bertolak belakang dengan arah pembangunan jangka panjang pemerintah yang bercita-cita menghadirkan generasi emas 2045, yaitu generasi yang unggul secara intelektual dan sosial. Dari perspektif hukum tata negara, kebijakan efisiensi anggaran ini patut ditinjau ulang dalam kaitannya dengan Pasal 31 ayat (1), (2), dan (4) UUD 1945. Konstitusi tidak hanya menjamin hak atas pendidikan, tetapi juga memerintahkan negara untuk *“mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional”* dan *“memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN maupun APBD”*. Artinya, alokasi anggaran pendidikan bukan sekadar kebijakan teknokratis, tetapi merupakan perintah konstitusi yang sifatnya mengikat.

Pemangkasan anggaran pendidikan juga berpotensi melanggar prinsip *mandatory spending*, sebagaimana termuat dalam Pasal 49 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Jika alokasi

riil terhadap sektor pendidikan tidak memenuhi batas 20% dari APBN, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah telah mengabaikan prinsip legalitas dalam pengelolaan anggaran negara. Ini bukan hanya persoalan fiskal, tapi juga persoalan hukum dan konstusionalitas.

Dari sisi teori negara hukum (*rechstaat*), sebagaimana dijelaskan oleh Friedrich Julius Stahl, sebuah negara hukum harus menjamin hak-hak dasar warga negaranya, termasuk hak atas pendidikan (Stahl, 1854). Dalam negara hukum modern, keberadaan hak tersebut tidak hanya menjadi hiasan konstitusi, melainkan harus diwujudkan melalui kebijakan afirmatif dan pembiayaan yang memadai. Maka, pemangkasan anggaran pendidikan dapat dibaca sebagai bentuk abstainnya negara dalam memenuhi tanggung jawab sosialnya.

Lebih jauh, jika pemerintah berdalih bahwa efisiensi adalah keniscayaan karena keterbatasan fiskal, maka seharusnya efisiensi dilakukan pada pos-pos belanja yang tidak bersifat konstitusional. Pendidikan tidak bisa diperlakukan layaknya sektor biasa. Ia adalah jantung dari pembangunan bangsa. Mempersulit akses terhadap pendidikan sama saja dengan memotong harapan generasi mendatang untuk keluar dari lingkaran kemiskinan struktural. Di sinilah letak paradoks kebijakan saat ini ketika Indonesia bersiap menyongsong bonus demografi dan membangun visi 2045, justru sektor pendidikan yang seharusnya menjadi pilar utama

dijadikan objek pemangkasan. Jika ini terus berlangsung, maka Indonesia akan kehilangan momentum sejarah yang sangat langka.³⁰

³⁰ Satriadi, Lukman Ansar, Hasmiyati (2025) “Rekonstruksi Kebijakan Presiden Terkait Inpres No.1 Tahun 2025 Tentang Efisiensi Belanja Negara Dalam Pelaksanaan APBN Dan APBD Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan,” Jurnal Ilmu Hukum Pengayoman, no. 2, halaman 88–89.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis normatif terhadap sistem peraturan perundang-undangan, kedudukan Instruksi Presiden (Inpres) tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara konseptual, Inpres merupakan instrumen kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang bersifat internal dan ditujukan kepada jajaran eksekutif dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintahan oleh Presiden.

Dengan demikian, Inpres tidak dimaksudkan untuk membentuk norma hukum baru yang mengikat umum, melainkan sebagai sarana koordinasi, pengarahan, dan penegasan kebijakan dalam lingkup administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, secara teoritis dan sistematis, kedudukan Inpres berada di ranah hukum administrasi negara, bukan sebagai bagian dari rezim peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan mengikat keluar.

2. Ditinjau dari perspektif peraturan perundang-undangan, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 menunjukkan kecenderungan pengaturan yang melampaui karakter dasarnya sebagai *beleidsregel*. Secara substansi, materi muatannya tidak hanya bersifat administratif-internal,

tetapi juga memiliki implikasi normatif yang berdampak terhadap kebijakan publik dan tata kelola keuangan negara.

Kondisi ini menimbulkan potensi pergeseran fungsi Inpres dari instrumen internal menjadi *quasi-regulation* yang secara faktual menyerupai peraturan perundang-undangan. Apabila materi muatan Inpres mengandung pengaturan yang bersifat umum dan mengikat ke luar, maka hal tersebut berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian dengan prinsip hierarki norma dan asas legalitas, karena pembentukan norma yang mengikat umum seharusnya dilakukan melalui mekanisme legislasi sebagaimana diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan.

3. Dalam konteks efisiensi pengelolaan keuangan negara, penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 secara substantif bertujuan untuk memperkuat pengendalian dan optimalisasi anggaran melalui langkah-langkah efisiensi belanja serta penataan prioritas program. Dari sisi kebijakan, hal ini dapat memberikan dampak positif berupa peningkatan disiplin fiskal, pengurangan pemborosan, dan penguatan akuntabilitas penggunaan anggaran.

Namun demikian, apabila pengaturan efisiensi tersebut dilakukan melalui instrumen yang secara yuridis bukan merupakan peraturan perundang-undangan, terdapat potensi persoalan legitimasi normatif dan kepastian hukum. Oleh karena itu, meskipun secara kebijakan Inpres dapat mendorong efisiensi pengelolaan keuangan negara, penerapannya tetap harus berada dalam batas kewenangan administratif dan bersandar

secara tegas pada norma hukum yang lebih tinggi agar tidak menimbulkan perluasan kewenangan eksekutif di luar batas konstitusional serta tetap sejalan dengan prinsip negara hukum.

B. Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan yang telah diuraikan, maka saran yang dapat diberikan sesuai dengan masing-masing rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Terkait Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan

Perlu dilakukan penegasan kembali mengenai kedudukan dan batasan Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional melalui revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penegasan ini penting untuk memberikan kepastian hukum mengenai karakter Instruksi Presiden sebagai instrumen kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang bersifat internal dan bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Dengan adanya kejelasan normatif, potensi perluasan makna dan fungsi Inpres dapat dihindari sehingga tetap konsisten dengan prinsip negara hukum dan asas legalitas.

2. Terkait Tinjauan terhadap Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025

Materi muatan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 seharusnya dibatasi secara tegas pada aspek administratif, teknis, dan koordinatif dalam lingkup eksekutif. Inpres tidak semestinya digunakan untuk

membentuk norma hukum baru yang bersifat umum atau berdampak eksternal. Oleh karena itu, dalam praktik ke depan, setiap penerbitan Inpres perlu secara eksplisit mencantumkan dasar kewenangan yang jelas serta memastikan bahwa substansinya tidak melampaui karakter dasarnya sebagai *beleidsregel*, guna mencegah terjadinya pergeseran fungsi menjadi *quasi-regulation*.

3. Terkait Implikasi Penerapan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 terhadap Efisiensi Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka menjamin efektivitas kebijakan efisiensi pengelolaan keuangan negara melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta optimalisasi peran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan lembaga peradilan lainnya. Selain itu, pemerintah perlu meningkatkan transparansi serta membuka ruang partisipasi publik dalam kebijakan strategis yang berdampak pada keuangan negara. Langkah ini bertujuan untuk menjaga akuntabilitas, memperkuat legitimasi kebijakan, serta memastikan bahwa upaya efisiensi tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip *checks and balances*.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul Halim dan Evi Maria. 2020. *Problematika Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*. Yogyakarta: STIM YKPN.
- Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono. 2018. *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Aldwin Rahadian Megantara. 2021. *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish Digital.
- Anwar C. 2015. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Malang: Setara Press.
- Asep Rudiyan. 2025. *Pilar-Pilar Ilmu Negara (Arsitektur Politik Hukum Indonesia)*. Yogyakarta: Deepublish Digital.
- Diki Okta Dwi Putra. 2023. *Hukum Keuangan Negara*. Yogyakarta: Bintang Semesta Media.
- Eka N.A.M Sihombing dan Chyntia Hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press.
- Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB. 2021. *Ilmu Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press.
- Faisal Akbar Nasution dan Andryan. 2023. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Herry Supardan. 2020. *Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah*. Malang: Media Nusa Creative.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: CV Pusataka Prima.
- Muhammad Irsyadi Ramadhany. 2025. *Ilmu Perundang-undangan: Gesetzgebungsverfahren, Gesetzgebungsmethode dan Gesetzgebungstechnik*. Yogyakarta: Deepublish Digital.
- Ridwan HR. 2022. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Taufiqurrohmann Syahuri, Muhammad Tunjang Syaeh, Edward Banedictus Roring. 2024. *Ilmu Negara*. Jakarta: LPPM Press UPN Veteran Jakarta.
- W. Riawan Tjandra. 2022. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

B. Jurnal, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah

- Haris Budiman, Ainun Nurohmah, Chika Nadia Pratiwi, Tsulistiyani Nur Islami. "Implikasi Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 Terhadap Efektivitas Dan kinerja Pemerintahan Daerah." *Justicia Journal*. Vol.14. No. 2. September. 2025.
- Hilda Halnum Salsabila, Muflih Munazih, Eka Widadi. "Instruksi Presiden dalam Negara Hukum : Kewenangan Eksekutif atau Pelebaran Kekuasaan ?" *Law Jurnal*. Vol.6. No. 1. Juli. 2025.
- Ichsan Muhajir. "Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara" *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*. Vol.4. No. 1. Oktober. 2019.
- Indrawati. "Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance." *Jurnal Perspektif*. Vol.18. No.3. September. 2012.
- Octavia, Mayolla, Laila Mauluda Tunnisa, Hukum. "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional" *JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*. Vol.4. No.2. Agustus. 2025.
- Kambang Sariadji, dkk. "Kekuatan Mengikat Instruksi Presiden dalam Penanggulangan Kedaruratan Kesehatan : Analisis Yuridis Inpres Nomor 4 Tahun 2019" *Indonesian Journal of Economy and Law (IJEL)*. Vol.1. No.2. September. 2025.
- Satriadi, dkk. "Rekonstruksi Kebijakan Presiden Terkait Inpres No.1 Tahun 2025 Tentang Efisiensi Belanja Negara Dalam Pelaksanaan APBN Dan APBD Terhadap Pemenuhan Hak Pendidikan." *Jurnal Ilmu Hukum Pengayoman*. Vol.3. No.2. September. 2025.

C. 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 dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.

Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025.

Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran berjalan.