



Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional

Mayolla Octavia^{1*}, Laila Mauluda Tunnisa²

¹⁻²Hukum Kenegaraan, Magister Hukum Bisnis Dan Kenegaraan, Fakultas Hukum
Universitas Gadjah Mada, Indonesia

E-mail : mayollaoctavia2000@mail.ugm.ac.id, lailamauludatunnisa@mail.ugm.ac.id

Korespondensi penulis : mayollaoctavia2000@mail.ugm.ac.id*

Abstract : Presidential Instructions (Inpres) are not regulated within the hierarchy of national laws and regulations, but are still widely used as an administrative instrument in government practice. This raises legal problems related to the status and binding force of Inpres within the Indonesian legal system. To address this issue, this research employs a normative legal approach with a descriptive-analytical method through literature studies on regulations and legal doctrines. The research findings indicate that Inpres has an internal administrative nature and is only binding on officials within the executive structure, but it can affect society if used as a basis for issuing administrative actions. It is concluded that although not a piece of legislation, Inpres still has limited legal consequences and must adhere to the principle of legality and the principles of good governance.

Keywords : Hierarchy of Legislation, Policy Regulations, Position, Presidential Instruction.

Abstrak : Instruksi Presiden (Inpres) tidak diatur dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, namun tetap digunakan secara luas sebagai instrumen administratif dalam praktik pemerintahan. Hal ini memunculkan problem yuridis terkait status dan daya ikat Inpres dalam sistem hukum Indonesia. Untuk memecahkan persoalan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode deskriptif-analitis melalui studi literatur terhadap peraturan dan doktrin hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Inpres bersifat internal administratif dan hanya mengikat pejabat dalam struktur eksekutif, namun dapat berdampak pada masyarakat jika dijadikan dasar penerbitan tindakan administratif. Disimpulkan bahwa meskipun bukan peraturan perundang-undangan, Inpres tetap memiliki konsekuensi hukum terbatas dan harus tunduk pada prinsip legalitas serta asas-asas pemerintahan yang baik.

Kata Kunci : Instruksi Presiden, Peraturan Kebijakan, Kedudukan, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

1. PENDAHULUAN

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)

- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- d. Peraturan Pemerintah (PP)
- e. Peraturan Presiden (Perpres)
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

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 menyebutkan 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?

Tujuan penelitian ini yaitu menyoroti kebutuhan reformasi normatif serta pengawasan terhadap penerbitan Inpres agar tidak bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip good governance. penelitian ini juga mengarah pada penelitian deskriptif analitis, dimana penelitian ini bertujuan untuk memberikan deskripsi, menggambarkan, menjelaskan serta menganalisis mengenai subjek dan objek penelitian dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Penelitian ini menerapkan metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang menitikberatkan pada studi terhadap norma-norma hukum tertulis sebagai sumber utama dalam menjawab isu-isu hukum yang dikaji. Pendekatan normatif ini, yang sering disebut

juga sebagai pendekatan doktrinal atau dogmatik, berfokus pada kajian terhadap hukum sebagai sistem norma yang bersumber dari nilai-nilai fundamental yang telah disepakati dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam kerangka ini, hukum diposisikan sebagai produk dari proses legislasi yang demokratis, disusun dan disahkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan sah atau legitimate. Hukum dipandang bukan sekadar seperangkat aturan tertulis, melainkan juga sebagai sarana yang digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konkret yang timbul di tengah masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum positif yang berlaku dengan cara menafsirkan peraturan perundang-undangan, asas hukum, serta teori-teori hukum yang relevan, yang kemudian dianalisis secara kualitatif guna menemukan jawaban atas permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

2. PEMBAHASAN

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, peraturan kebijakan dikeluarkan sebagai instrumen administratif yang berfungsi untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, termasuk dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Peraturan kebijakan bersifat fleksibel dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan konkret yang muncul di lapangan. Menurut J.H. van Kreveld, peraturan kebijakan tidak selalu berbentuk peraturan perundang-undangan formal, melainkan dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk instrumen administratif. Beberapa bentuk tersebut antara lain beleidslijnen (garis-garis kebijakan), het beleid (kebijakan), voorschriften (petunjuk atau ketentuan), richtlijnen (pedoman), regelingen (pengaturan), circularies (surat edaran), resolutie (resolusi), aanschrijvingen (instruksi), beleidsnota's (nota kebijakan), reglementen (ministeriële) (peraturan menteri), beschikkingen (keputusan), dan bekendmakingen (pengumuman). Ragam bentuk ini menunjukkan bahwa peraturan kebijakan memiliki karakter yang lebih dinamis dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat rigid, dan menjadi sarana yang strategis dalam menjawab kebutuhan administratif pemerintahan sehari-hari (Kaharudin, 2016). Peraturan kebijakan merupakan produk hukum di luar bentuk Undang-Undang yang dihasilkan oleh parlemen.

Sebagai contoh, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang *Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih* dikeluarkan oleh Presiden untuk merealisasikan janji kampanye yakni memajukan daerah demi kepentingan masyarakat.

Inpres ini menginstruksikan kementerian/lembaga terkait untuk mengambil langkah-langkah strategis dalam pembentukan 80.000 koperasi desa/kelurahan.

Instruksi Presiden (Inpres) merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dikeluarkan oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan. Meskipun secara formal tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Inpres tetap memiliki legitimasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Hal ini karena Inpres berfungsi sebagai instrumen administratif internal yang bersifat operasional dan mengikat bagi jajaran aparatur pemerintah, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah. Oleh karena itu, meskipun tidak bersifat mengatur secara umum seperti undang-undang atau peraturan pemerintah, Inpres memiliki peran penting dalam mempercepat koordinasi dan pelaksanaan tugas pemerintahan di bawah arahan langsung Presiden.

Seperti yang diketahui bahwa Inpres hanya memiliki kekuatan mengikat secara internal, yaitu berlaku bagi pejabat atau instansi pemerintah yang menerima instruksi tersebut. Hal ini berarti Inpres tidak secara langsung mengikat warga negara atau masyarakat umum. Namun, dalam pelaksanaannya, Inpres dapat mempengaruhi masyarakat apabila dijadikan dasar oleh instansi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan atau tindakan administratif yang berdampak pada hak dan kewajiban warga negara. Pelaksanaan program-program sosial berdasarkan Inpres dapat melibatkan penyaluran bantuan atau layanan kepada masyarakat. Meskipun masyarakat menerima manfaat dari program tersebut, mereka tidak memiliki kewajiban hukum langsung yang timbul dari Inpres itu sendiri.

Kedudukan Instruksi Presiden sebagai Peraturan Kebijakan

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 multiafsir atau mengandung kecaburan 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 pendeklasian 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-Undangan. 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. Dalam konteks ini, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 dikeluarkan sebagai bentuk realisasi janji kampanye presiden terpilih dan diarahkan untuk menggerakkan struktur pemerintahan guna menyelenggarakan Program Koperasi Merah Putih sebagai prioritas pembangunan ekonomi kerakyatan.

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 (*voorraarden*) 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.

Karakteristik Yuridis Instruksi Presiden

Menurut pandangan Dendy Sugono yang dikutip oleh Rachmat Trijono, istilah *hierarki* diartikan sebagai urutan atau tingkatan dalam suatu sistem yang menunjukkan posisi dari yang tertinggi hingga yang terendah (Trijono, 2013: 48). Dalam konteks peraturan perundang-undangan, hierarki ini merujuk pada sistem klasifikasi yang menetapkan tingkatan antar berbagai jenis regulasi berdasarkan prinsip legalitas dan supremasi hukum.

Lebih lanjut, Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan berdasarkan atas bahwa peraturan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan atau melampaui batas kewenangan yang ditentukan oleh peraturan yang lebih tinggi. Ini merupakan bentuk konkret dari atas *lex superior derogat legi inferiori*, yakni hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, struktur hierarki hukum mengalami beberapa kali reformulasi, seiring dengan dinamika sistem ketatanegaraan dan kebutuhan penataan hukum nasional. Salah satu bentuk pengaturan hierarki peraturan yang paling awal tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat. Pasal 1 undang-undang tersebut mengatur bahwa jenis peraturan pemerintah pusat terdiri dari:

- 1) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu),
- 2) Peraturan Pemerintah,
- 3) Peraturan Menteri.

Pengaturan tersebut menunjukkan adanya upaya sejak awal untuk memberikan struktur yang jelas terhadap sistem hukum nasional agar setiap peraturan memiliki dasar legal yang sahih dan tidak saling bertentangan. Dengan demikian, pemahaman tentang hierarki peraturan sangat penting untuk menjaga konsistensi, kepastian, dan keadilan hukum dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa.

Secara yuridis, Inpres tidak dapat dikategorikan sebagai *regeling* yang memiliki daya berlaku umum kepada seluruh warga negara. Inpres lebih bersifat intern administratif dan tidak memiliki daya ikat eksternal terhadap masyarakat umum kecuali dijadikan dasar bagi produk hukum lain yang konkret (*beschikking*).

Hal ini menimbulkan beberapa pertanyaan yuridis:

- Apakah Inpres hanya mengikat secara internal? Secara prinsip, Inpres hanya mengikat ke bawah yakni kepada pejabat/instansi yang berada dalam struktur eksekutif. Pengaturan dan perintah dalam Inpres tidak serta merta berlaku umum terhadap warga negara karena tidak memenuhi syarat formil sebagai peraturan perundang-undangan dalam arti undang-undang.
- Apakah Inpres dapat menjadi dasar tindakan administratif yang berimplikasi hukum terhadap warga negara? Meskipun tidak memiliki daya ikat langsung terhadap publik, Inpres dapat dijadikan landasan administratif oleh pejabat untuk mengeluarkan tindakan hukum konkret (misalnya: keputusan, perizinan, pengalokasian anggaran, dsb) yang berdampak langsung terhadap masyarakat. Namun, tindakan tersebut harus tetap mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar tidak bertentangan dengan prinsip legalitas.
- Apakah Inpres dapat diuji secara hukum ? Karena Inpres bukan peraturan perundang-undangan dalam hierarki UU No. 12 Tahun 2011, maka tidak dapat diuji melalui Mahkamah Agung (judicial review) seperti Perpres, PP, atau Permen. Namun, apabila implementasi dari Inpres menimbulkan keputusan konkret yang dianggap merugikan hak warga negara, maka keputusan tersebut dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berdasarkan asas-asas pemerintahan yang baik (AAUPB).

Konsekuensi Yuridis terhadap Peraturan Kebijakan

Instruksi Presiden, seperti juga Keputusan Presiden, Surat Edaran, atau SE Menteri, merupakan bentuk pengaturan yang berada di luar hierarki formal peraturan perundang-undangan. Namun, eksistensinya diakui dalam praktik administratif pemerintahan untuk memastikan efektivitas kebijakan publik. Dengan demikian, dalam praktiknya, peraturan kebijakan tetap harus berada di bawah dan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, baik konstitusi maupun undang-undang.

Penerbitan Inpres seharusnya tetap memperhatikan:

- Asas legalitas: tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum.

- Asas non-diskriminatif dan kepastian hukum: tidak boleh menimbulkan perlakuan yang tidak setara di masyarakat.
- Asas akuntabilitas dan transparansi: pejabat pelaksana dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelaksanaan Inpres.

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) merupakan produk hukum yang lahir dari kewenangan bebas (*freies Ermessen*) pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan kebijakan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat, khususnya di lingkungan internal pemerintahan.

Konsekuensi yuridis dari peraturan kebijakan setidaknya dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu aspek keabsahan (legalitas) dan aspek keberlakuan (applicability) terhadap warga negara atau pihak luar.

- Mengikat secara internal, tidak secara eksternal

Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan hanya mengikat secara internal dalam struktur administrasi pemerintahan, yakni terhadap pejabat publik yang berada di bawah pejabat yang mengeluarkannya. Artinya, beleid tidak serta merta dapat digunakan sebagai dasar untuk membebani atau menciptakan kewajiban hukum terhadap warga negara secara langsung (Manan, 2004: 85).

Hal ini sejalan dengan asas hukum administrasi yang menekankan bahwa warga negara hanya boleh dibebani oleh norma hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang sah (legal formal), bukan dari beleid yang bersifat instruksional dan administratif.

- Berpotensi menimbulkan tindakan faktual yang mengikat

Namun dalam praktiknya, peraturan kebijakan seperti Instruksi Presiden (Inpres) sering kali dijadikan dasar operasional oleh pejabat-pejabat teknis dalam membuat keputusan administrasi negara yang berdampak langsung kepada publik. Misalnya, Inpres No. 1 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional dijadikan dasar oleh BPN untuk mensyaratkan kepesertaan BPJS Kesehatan dalam proses pendaftaran hak atas tanah. Hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis berupa *rechtsverwerking* (penghapusan hak) jika tidak mengikuti kebijakan tersebut.

Padahal, secara normatif, kebijakan administrasi semestinya tidak boleh menjadi dasar utama pembatasan hak warga negara kecuali telah diturunkan ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang sah, atau telah memperoleh legitimasi melalui tindakan hukum konkret seperti keputusan tata usaha negara.

- Dapat diuji secara hukum

Walaupun peraturan kebijakan tidak termasuk dalam hierarki formal, konsekuensi yuridis lainnya adalah bahwa tindakan administratif yang berdasar pada beleid tetap dapat diajukan untuk diuji melalui mekanisme peradilan administrasi. Mahkamah Agung dalam banyak putusannya telah menegaskan bahwa tindakan pejabat tata usaha negara yang menggunakan beleid sebagai dasar dapat diuji apabila menimbulkan kerugian hukum bagi warga negara (lihat misalnya Putusan MA No. 19/G/2017/PTUN.JKT).

Dalam konteks ini, *Instruksi Presiden*, sebagai bentuk peraturan kebijakan, bisa menjadi objek pengujian tidak langsung apabila digunakan sebagai dasar penerbitan keputusan administratif yang melanggar hak-hak publik atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

- Membuka potensi diskresi yang luas

Peraturan kebijakan juga dapat menjadi dasar bagi pelaksanaan diskresi, namun hal ini membuka ruang abu-abu dalam hukum administrasi negara. Jika tidak diawasi dengan baik, diskresi yang didasarkan pada beleid dapat menjadi sarana penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, kontrol yuridis dan politik terhadap pelaksanaan beleid harus tetap dikedepankan untuk menjamin akuntabilitas.

3. PENUTUP

- 1) Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa Instruksi Presiden (Inpres) merupakan bagian dari peraturan kebijakan (beleidsregel) yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011. Meskipun tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara umum seperti undang-undang atau peraturan pemerintah, Inpres memiliki kekuatan mengikat secara internal terhadap aparatur negara yang menjadi objek instruksi.
- 2) Kedudukan Inpres dalam sistem hukum nasional mencerminkan praktik *Freies Ermessen*, yaitu kebebasan presiden sebagai kepala pemerintahan untuk mengatur pelaksanaan tugas administratif lembaga negara. Namun demikian, Inpres tetap harus tunduk pada asas legalitas, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi, serta hanya dapat berlaku dalam ruang lingkup administratif, bukan regulatif.

- 3) Dalam konteks pengujian hukum, karena tidak berkedudukan sebagai peraturan perundang-undangan, Inpres tidak dapat diuji melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, sehingga rentan menimbulkan ketidakpastian hukum apabila diterbitkan tanpa dasar hukum yang jelas.

Saran

- 1) Konsistensi Regulasi, Pemerintah perlu menyelaraskan penerbitan Inpres dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 agar tidak terjadi kekeliruan dalam memahami kekuatan hukum dan ruang lingkup pengaturan Inpres sebagai peraturan kebijakan.
- 2) Batasan Kewenangan Presiden, Presiden sebaiknya menerbitkan Inpres hanya dalam kerangka penjabaran teknis kebijakan, bukan sebagai instrumen normatif yang mengatur masyarakat secara langsung, demi menghormati asas legalitas dan menghindari tumpang tindih regulasi.
- 3) Transparansi dan Partisipasi, Perlu dibangun mekanisme partisipatif serta evaluasi terhadap Inpres yang dikeluarkan, agar tetap sejalan dengan prinsip good governance dan tidak menimbulkan ketimpangan pelaksanaan tugas antar lembaga.
- 4) Peningkatan Pemahaman Aparatur Negara, Dibutuhkan pelatihan dan sosialisasi secara berkala kepada aparatur pemerintahan mengenai fungsi dan keterbatasan Inpres, guna mencegah kesalahan penerapan yang dapat berdampak hukum.
- 5) Kajian Akademik Lanjutan, Disarankan adanya kajian lebih lanjut dari kalangan akademisi dan praktisi hukum untuk memperkuat argumentasi yuridis mengenai kemungkinan pengawasan dan evaluasi terhadap peraturan kebijakan seperti Inpres.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsanti, W., & Gultom, E. R. (2022). Analisis yuridis Inpres No. 1 Tahun 2022 tentang pelaksanaan program jaminan kesehatan dalam keberlakuan pendaftaran hak atas tanah. *Law Review Unes*, 5(2), 45–56. <https://reviewunes.com/index.php/law/article/view/344>
- Asshiddiqie, J. (2006). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Konstitusi Press.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2010). *Laporan akhir pengkajian hukum tentang eksistensi peraturan perundang-undangan di luar hierarki berdasarkan UU No. 10*

Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Darumurti, K. D. (2012). *Kekuasaan diskresi pemerintah.* Citra Aditya Bakti.

Hadjon, P. M. (1987). *Pengantar hukum administrasi Indonesia.* Gadjah Mada University Press.

Immanuel, V. (2013). *Konsep uji materil.* Setara Press.

Kaharudin. (2016). *Pokok-pokok hukum administrasi negara* (Cet. 1). Pustaka Bangsa.

Manan, B. (2004). *Hukum positif Indonesia.* FH UII Press.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 19/G/2017/PTUN.JKT.

Rachmat Trijono. (2013). *Dasar-dasar ilmu pengetahuan perundang-undangan.* Papas Sinar Sinanti.

Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

Republik Indonesia. (2025). *Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih.*

Ridwan. (2009). *Tiga dimensi hukum administrasi dan peradilan administrasi.* UII Press.