



## INTRUKSI PRESIDEN DALAM NEGARA HUKUM: KEWENANGAN EKSEKUTIF ATAU PELEBARAN KEKUASAAN?

Hilda Halnum Salsabil<sup>1</sup>, Muflih Munazih<sup>2</sup>, Eka Widadi<sup>3</sup>

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman  
Jl. Prof. Dr. H.R. Boenyamin No. 708, Grendeng, Kec. Purwokerto Utara,  
Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah 53122

Email: <sup>1</sup>[hildahalnum21@gmail.com](mailto:hildahalnum21@gmail.com), <sup>2</sup>[muflihmunazih@gmail.com](mailto:muflihmunazih@gmail.com), <sup>3</sup>[ekawidadi10@gmail.com](mailto:ekawidadi10@gmail.com)

### ABSTRACT

This study aims to analyze the legal status, normative basis, and the tendency of the use of Presidential Instructions (Inpres) that lead to the expansion of executive power beyond constitutional limits. Inpres have long been utilized as policy instruments by the President, but in practice, they often produce normative effects beyond the executive sphere, despite not being included in the formal hierarchy of legislation. This phenomenon generates legal uncertainty and opens space for potential abuse of authority, particularly when Inpres serve as the basis for public actions without legislative or judicial oversight. This research adopts a normative juridical method by analyzing relevant laws and legal theories, supported by case studies of Inpres No. 6 of 2020 and Inpres No. 3 of 2023. The novelty of this research lies in its critical assessment of the normative effect of Inpres through the lens of Hans Kelsen's legal theory and the identification of gaps in the control mechanisms over executive actions based on Inpres. The findings indicate that Inpres tend to be used beyond their administrative function, potentially creating quasi-regulations, and therefore require strict limitation through legal reform in Indonesia's regulatory framework.

**Keywords:** legality principle; constitutional law; presidential instruction; quasi-regulation

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan, dasar hukum, serta kecenderungan penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) yang berimplikasi pada perluasan kekuasaan eksekutif di luar batas kewenangan konstitusional. Inpres selama ini digunakan sebagai alat kebijakan presiden, namun dalam praktiknya seringkali menimbulkan efek normatif ke luar, meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Fenomena ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang penyalahgunaan wewenang, terutama ketika Inpres dipakai sebagai dasar tindakan publik tanpa pengawasan legislatif maupun yudisial. Penelitian ini bersifat yuridis normatif dengan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan dan teori hukum, didukung dengan analisis dua studi kasus Inpres, yaitu Inpres No. 6 Tahun 2020 dan Inpres No. 3 Tahun 2023. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada penilaian kritis terhadap efek normatif Inpres dalam kerangka teori Hans Kelsen serta identifikasi kekosongan mekanisme kontrol terhadap tindakan eksekutif berbasis Inpres. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Inpres cenderung digunakan melebihi fungsi administratifnya, berpotensi menimbulkan regulasi semu (*quasi-regulation*), dan memerlukan pembatasan yang tegas melalui reformulasi norma dalam sistem hukum nasional.

**Kata kunci:** asas legalitas; hukum tata negara; instruksi presiden; quasi-regulation



## A. Pendahuluan

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Instruksi Presiden (Inpres) digunakan sebagai salah satu alat kebijakan oleh Presiden untuk memberikan arahan kepada aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Meskipun secara formal Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam praktiknya, Inpres seringkali memiliki dampak normatif yang signifikan terhadap masyarakat luas. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan dan kekuatan hukum Inpres dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap prinsip negara hukum dan demokrasi.<sup>1</sup>

Penggunaan Inpres sebagai *quasi-regulation*, yaitu instrumen kebijakan yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara formal namun memiliki efek normatif dalam praktik, menimbulkan kekhawatiran akan perluasan kekuasaan eksekutif tanpa pengawasan yang memadai dari lembaga legislatif dan yudikatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Graham dan Liu, *quasi-regulation* dapat digunakan oleh eksekutif untuk menghindari proses legislasi formal dan pengawasan yang melekat padanya, sehingga berpotensi mengaburkan batas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dalam konteks Indonesia, hal ini diperparah oleh minimnya mekanisme pengawasan terhadap Inpres, baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>2</sup>

DPR sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah, termasuk penggunaan Inpres. Namun, dalam praktiknya, penggunaan hak-hak pengawasan seperti interpelasi dan angket terhadap Inpres jarang dilakukan, sehingga pengawasan terhadap kebijakan eksekutif menjadi lemah. Menurut penelitian oleh Wiki Adabu dan Donald A. Rumokoy, pengawasan DPR terhadap kebijakan eksekutif seringkali terhambat oleh dinamika politik dan kurangnya kemauan politik untuk menindaklanjuti temuan pengawasan. Akibatnya, Inpres dapat digunakan oleh eksekutif untuk mengatur hal-hal yang seharusnya menjadi kewenangan legislatif tanpa pengawasan yang efektif.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi Di Indonesia," in *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, 2019, 584, [www.pshk.or.id](http://www.pshk.or.id).

<sup>2</sup> John D. Graham and Cory R. Liu, "Regulatory and Quasi-Regulatory Activity without OMB and Cost-Benefit Review," *Harvard Journal of Law & Public Policy* 37, no. 2 (2014): 425–45.

<sup>3</sup> Wiki Adabu and Donald A. Rumokoy, "Kajian Yuridis Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017," *Lex Administratum* 12, no. 2 (2024): 1–12, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/55586>.



Sementara itu, MK sebagai lembaga yudikatif yang berwenang menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan tidak memiliki kewenangan untuk menguji Inpres, karena Inpres tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MK. Hal ini menimbulkan kekosongan pengawasan yudisial terhadap Inpres, sehingga tidak ada mekanisme hukum yang dapat digunakan untuk menguji legalitas dan konstitusionalitas Inpres. Sebagaimana penelitian oleh PSHK, ketiadaan mekanisme pengawasan yudisial terhadap Inpres berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dan melemahkan prinsip checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>4</sup>

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain penelitian oleh Fatimah (2015) yang memberikan kontribusi penting dalam mengkaji legalitas Inpres berdasarkan hierarki norma hukum. Kelebihan utama artikel ini terletak pada pendekatan normatif yang tajam dalam membandingkan posisi Inpres terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga memperjelas bahwa Inpres tidak dapat berdiri sebagai dasar hukum yang mengatur masyarakat secara langsung. Analisis tersebut berhasil menunjukkan potensi penyimpangan penggunaan Inpres apabila dijadikan dasar pelaksanaan program yang berdampak pada hak-hak publik. Namun demikian, artikel ini memiliki kelemahan karena pembahasannya sangat terfokus pada satu Inpres tertentu tanpa memperluas konteks atau generalisasi terhadap praktik Inpres secara keseluruhan dalam sistem ketatanegaraan, sehingga belum menjangkau dimensi kekuasaan atau pelebaran wewenang eksekutif yang menjadi isu utama dalam penelitian ini.<sup>5</sup>

Selanjutnya penelitian Lestari (2016), penelitian ini mengulas secara mendalam tentang kedudukan dan kekuatan mengikat Inpres dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kelebihan artikel ini adalah pembahasannya yang komprehensif terkait batasan normatif Inpres sebagai instrumen kebijakan presiden, serta penegasan bahwa Inpres pada dasarnya hanya mengikat secara internal kepada aparatur negara. Artikel ini juga berhasil menjelaskan posisi Inpres dalam praktik ketatanegaraan melalui analisis terhadap beberapa instrumen hukum lain sebagai pembanding. Namun, kelemahan artikel ini terletak pada kurangnya pembahasan mengenai dinamika politik dan

---

<sup>4</sup> Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi Di Indonesia."

<sup>5</sup> Ayu Nur Fatimah, "Analisis Yuridis Terhadap Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar Dan Program Indonesia Sehat Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Novum: Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2015), <https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v2i1.12072>.



potensi efek normatif eksternal yang muncul dari penerapan Inpres, serta absennya usulan konkret untuk reformasi pengaturan Inpres dalam sistem perundang-undangan Indonesia.<sup>6</sup>

Selanjutnya penelitian Rakia (2021) yang memberikan sudut pandang berbeda dengan menekankan pada aspek simplifikasi regulasi oleh Presiden, termasuk melalui Inpres. Kelebihan artikel ini terletak pada fokusnya terhadap rasionalisasi jumlah regulasi yang dibuat oleh Presiden guna meningkatkan efisiensi pemerintahan, termasuk penekanan pada kebutuhan akan penataan regulasi yang lebih sistematis dan terarah. Artikel ini juga berhasil mengaitkan kompleksitas peraturan pelaksanaan dengan beban birokrasi yang berlebihan. Akan tetapi, artikel ini kurang memberikan pembahasan kritis terhadap aspek hukum konstitusional dari Inpres, khususnya dalam hal efek pelebaran kekuasaan eksekutif dan minimnya mekanisme pengawasan yang menjadi perhatian utama dalam penelitian ini.<sup>7</sup>

Ketiga artikel sebelumnya memberikan kontribusi penting dalam memahami aspek legalitas dan kedudukan Instruksi Presiden (Inpres) dalam sistem hukum Indonesia, namun belum sepenuhnya menjangkau dimensi pengawasan serta potensi pelebaran kekuasaan eksekutif secara kritis dan sistematis. Artikel Fatimah (2015) membatasi diri pada analisis satu Inpres tertentu dalam kerangka hierarki peraturan, tanpa mengelaborasi pengaruh normatif yang muncul dalam praktik.<sup>8</sup> Lestari (2016) secara normatif menjelaskan kekuatan mengikat Inpres, namun tidak membahas secara mendalam kecenderungan perluasan daya ikat keluar dan minimnya mekanisme kontrol terhadap pelaksanaannya.<sup>9</sup> Sementara itu, Rakia (2021) lebih menyoroti persoalan simplifikasi regulasi, namun tidak fokus pada fungsi Inpres sebagai quasi-regulation yang berimplikasi pada ketimpangan antarcabang kekuasaan.<sup>10</sup> Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut, dengan tujuan menganalisis secara komprehensif kedudukan, dasar hukum, dan kecenderungan penggunaan Inpres yang berdampak pada perluasan kekuasaan eksekutif tanpa kontrol legislatif maupun yudisial.

---

<sup>6</sup> Rina Lestari, "Kekuatan Hukum Mengikat Instruksi Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Brawijaya Law Student Journal* 2, no. 4 (2016), <https://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1918>.

<sup>7</sup> A. Sakti R.S Rakia, "Simplifikasi Terhadap Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 249–62.

<sup>8</sup> Fatimah, "Analisis Yuridis Terhadap Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar Dan Program Indonesia Sehat Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia."

<sup>9</sup> Lestari, "Kekuatan Hukum Mengikat Instruksi Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."

<sup>10</sup> Rakia, "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."



Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini bertujuan untuk menjawab kapan dan dalam kondisi apa Inpres dapat diterbitkan, apakah harus berlandaskan peraturan perundang-undangan, serta apakah Inpres menimbulkan kekuatan hukum mengikat ke luar yang tidak semestinya dalam sistem negara hukum yang demokratis.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni pendekatan yang menelaah hukum sebagai norma tertulis yang berlaku, dengan fokus pada analisis peraturan perundang-undangan, dokumen resmi negara, serta literatur hukum yang relevan. Metode ini dipilih untuk mengkaji secara sistematis kedudukan, dasar hukum, dan implikasi penggunaan Instruksi Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagaimana dijelaskan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, metode yuridis normatif bertujuan untuk memahami hukum sebagai kaidah yang bersifat preskriptif<sup>11</sup>, sementara menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan ini menghasilkan argumentasi hukum berdasarkan logika normatif yang rasional dan sistematis.<sup>12</sup>

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum : Antara Norma dan Kebijakan**

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.<sup>13</sup> Setiap norma dalam sistem hukum mendapatkan validitasnya dari norma di atasnya. Dengan

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Rajawali Press, 2014), 13-14.

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana, 2005), 20-40.

<sup>13</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Trans. Max Knight (University of California Press, 1967), 110.



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.<sup>14</sup> 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:<sup>15</sup>

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

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan* (Kanisius, 2007), 164.

<sup>15</sup> “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234” (n.d.).



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.<sup>16</sup> 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.

## **2. Instruksi Presiden dan Prinsip Legalitas: Batasan Konstitusional Kewenangan Eksekutif**

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), seluruh tindakan pejabat negara harus berlandaskan pada hukum. Prinsip ini dikenal sebagai asas legalitas (*legality principle*), yang merupakan salah satu fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Negara hukum menuntut agar semua organ kekuasaan, termasuk pejabat publik, tidak bertindak di luar batas kewenangannya sebagaimana yang ditentukan oleh hukum.<sup>17</sup> Asas legalitas menuntut bahwa tidak ada satu pun tindakan pejabat yang dapat dibenarkan tanpa dasar hukum yang

<sup>16</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum* (Kencana, 2013), 203.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Konstitusi Press, 2006), 164.



jelas dan sah. Dengan demikian, hukum berfungsi sebagai pagar pembatas bagi kekuasaan negara, yang mengarahkan dan membatasi ruang gerak pejabat publik. Dalam sistem ini, hukum bukan hanya menjadi alat pengendali, tetapi juga sumber legitimasi dari tindakan-tindakan administratif.

Prinsip ini juga berkaitan erat dengan konsep *due process of law*, yakni bahwa setiap tindakan pemerintah harus dilakukan sesuai dengan prosedur dan substansi hukum yang berlaku. Artinya, pejabat negara tidak hanya harus mematuhi hukum secara formal, tetapi juga menghormati prinsip-prinsip keadilan dalam pelaksanaannya. Hal ini penting untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang yang melanggar hak-hak warga negara.<sup>18</sup> Sebagai contoh, dalam konteks pemberian sanksi administratif, pejabat hanya dapat menjatuhkan sanksi apabila ada ketentuan hukum yang secara eksplisit memberikan kewenangan tersebut. Tanpa ketentuan tersebut, tindakan pejabat menjadi tidak sah atau *onrechtmatig*. Dalam hal ini, asas legalitas melindungi warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan.

Asas legalitas tidak hanya berlaku dalam hukum pidana, di mana dikenal prinsip *nullum crimen sine lege* (tidak ada kejahatan tanpa undang-undang), tetapi juga berlaku luas dalam hukum administrasi dan hukum tata negara. Dalam semua bidang ini, pejabat negara hanya boleh bertindak sejauh diberi kewenangan oleh hukum. Ini adalah jaminan bagi warga negara untuk tidak tunduk pada kekuasaan yang tidak sah.<sup>19</sup>

Dalam sistem negara hukum modern, pelaksanaan asas legalitas juga menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas. Tindakan pejabat negara yang berdasarkan hukum harus dapat diuji dan dipertanggungjawabkan, baik secara internal maupun eksternal, melalui mekanisme kontrol seperti pengadilan, lembaga pengawas, dan partisipasi masyarakat. Hal ini menjadikan negara hukum bersifat terbuka dan demokratis.<sup>20</sup> Selain itu, asas legalitas mengharuskan adanya kejelasan dan kepastian hukum. Hukum yang menjadi dasar tindakan pejabat harus dirumuskan secara jelas, tidak ambigu, dan dapat diakses oleh publik. Tanpa kejelasan tersebut, warga negara akan sulit memahami hak dan kewajibannya, sementara pejabat negara berpotensi menyalahgunakan kekuasaan karena tidak ada pedoman yang pasti.

<sup>18</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Trans. Anders Wedberg (Harvard University Press, 1945), 110.

<sup>19</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Rajawali Press, 2010), 42.

<sup>20</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 34.



Asas ini juga berfungsi sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Dalam negara hukum, hak-hak warga negara tidak boleh dibatasi kecuali berdasarkan ketentuan hukum yang sah dan demi kepentingan umum yang dapat dibenarkan secara proporsional. Maka dari itu, legalitas menjadi bagian tak terpisahkan dari prinsip-prinsip demokrasi dan penghormatan terhadap martabat manusia. Dengan adanya asas legalitas, negara dapat menjamin bahwa tidak ada kekuasaan yang dijalankan secara *arbitrer* atau di luar kendali hukum. Asas ini membatasi ruang gerak pemerintah dan sekaligus melindungi kebebasan serta hak warga negara dari potensi tirani oleh penguasa. Dalam banyak sistem hukum modern, legalitas merupakan standar minimal dalam penilaian terhadap sah atau tidaknya suatu tindakan pemerintahan.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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 administratif, serta tidak menciptakan norma hukum baru yang mengikat secara umum terhadap masyarakat.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> Misalnya, jika

<sup>21</sup> Philipus M Hadjon and others, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press, 2007), 23-33.

<sup>22</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Rajawali Press, 2020), 134.

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon and Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gadjah Mada University Press, 2005), 91.



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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi* (FH UII Press, 2003), 106.

<sup>26</sup> Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*, 88.

<sup>27</sup> *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 150-151.

<sup>28</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State*, Trans. Anders Wedberg, 120.



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*.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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

<sup>29</sup> Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 135.

<sup>30</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>31</sup> Hadjon and Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, 92.



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*.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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.

### **3. Instruksi Presiden sebagai Instrumen Pelebaran Kekuasaan: Analisis Kritis Praktik di Lapangan**

Diterbitkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2020 tentang *Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian COVID-19* merupakan salah satu respons pemerintah terhadap meningkatnya kasus COVID-19 di Indonesia.

<sup>32</sup> Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*, 87.

<sup>33</sup> Kelsen, *General Theory of Law and State*, Trans. Anders Wedberg, 110-111.

<sup>34</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Princeton University Press, 1999), 156.



Instruksi Presiden tersebut memuat perintah kepada sejumlah pejabat negara, antara lain para menteri, pimpinan lembaga, gubernur, bupati, dan wali kota, untuk melaksanakan tindakan sesuai dengan fungsi dan kewenangan mereka masing-masing, dalam rangka menjamin kepastian hukum dan meningkatkan efektivitas upaya pencegahan serta pengendalian COVID-19 di seluruh wilayah Indonesia.<sup>35</sup>

Namun, pelibatan aparat keamanan seperti TNI dan Polri dalam penegakan hukum protokol kesehatan menimbulkan perdebatan.<sup>36</sup> Dalam diktum kedua Inpres tersebut, TNI dan Polri diinstruksikan untuk memberikan dukungan kepada kepala daerah dalam pengawasan pelaksanaan protokol kesehatan di masyarakat.<sup>37</sup> Meskipun peran mereka disebutkan sebagai dukungan, keterlibatan aparat keamanan dalam urusan sipil seperti penegakan protokol kesehatan dapat menimbulkan kekhawatiran mengenai pendekatan represif dan potensi pelanggaran hak asasi manusia.<sup>38</sup>

Lebih lanjut, Inpres ini juga memberikan arahan kepada kepala daerah untuk merumuskan dan menetapkan peraturan daerah yang mengatur pemberian sanksi terhadap pelanggaran protokol kesehatan, yang meliputi sanksi berupa teguran lisan atau tertulis, kerja sosial, denda administratif, serta penghentian atau penutupan sementara kegiatan usaha. Namun, tanpa adanya dasar hukum yang kuat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemberian sanksi tersebut dapat menimbulkan pertanyaan mengenai legalitas dan legitimasi tindakan tersebut.

Secara keseluruhan, meskipun Inpres No. 6 Tahun 2020 bertujuan untuk meningkatkan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan, implementasinya harus tetap memperhatikan prinsip-prinsip negara hukum, termasuk kepastian hukum, proporsionalitas, dan perlindungan hak asasi manusia. Penggunaan Inpres sebagai instrumen administratif wajib berpijak pada dasar hukum yang jelas dan tidak boleh melampaui kewenangan yang telah diatur dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan.

---

<sup>35</sup> Humas, "Presiden Teken Inpres Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Covid-19," *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 2020.

<sup>36</sup> Rofiq Hidayat, "Menyoal Pelibatan TNI-Polri Dalam Penegakan Hukum Protokol Kesehatan," *Hukum Online*, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-pelibatan-tni-polri-dalam-penegakan-hukum-protokol-kesehatan-lt5f3114590a883?>

<sup>37</sup> Ahmad Tholabi Kharlie, "Efektivitas Sanksi Pelanggar Protokol Kesehatan Covid-19," *Detik News*, September 8, 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-5163994/efektivitas-sanksi-pelanggar-protokol-kesehatan-covid-19?>

<sup>38</sup> Hidayat, "Menyoal Pelibatan TNI-Polri Dalam Penegakan Hukum Protokol Kesehatan."



Selain Inpres diatas, ada salah satu Inpres yang perlu dianalisis lebih jauh terkait kewenangan Presiden di dalamnya, yaitu Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2023 tentang *Percepatan Peningkatan Konektivitas Jalan Daerah*. Inpres ini merupakan kebijakan strategis pemerintah dalam upaya mempercepat pembangunan infrastruktur jalan di daerah. Tujuan utama dari Inpres ini adalah untuk mengoptimalkan kontribusinya dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di tingkat nasional maupun daerah, menurunkan beban biaya logistik secara nasional, serta menciptakan keterhubungan dan integrasi dengan berbagai pusat kegiatan ekonomi, seperti kawasan industri, pariwisata, perkebunan, dan pertanian. Instruksi tersebut diarahkan kepada sejumlah kementerian dan pemerintah daerah agar melaksanakan pembangunan jalan daerah yang saling terhubung dan terintegrasi, dalam rangka mendukung peningkatan produktivitas kawasan-kawasan strategis tersebut.

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

Menurut Dr. Yusak Elisa Reba, motif dikeluarkannya Inpres biasanya berkaitan dengan kebutuhan praktis yang bersifat politis, ekonomis, atau administratif dalam rangka menjalankan kewenangan eksekutif yang diberikan oleh konstitusi.<sup>39</sup> Motif seperti inilah yang terlihat jelas dalam Inpres No. 6 Tahun 2020, di mana Presiden memerintahkan jajaran eksekutif, termasuk aparat daerah dan aparat keamanan, untuk melakukan upaya penegakan protokol kesehatan, yang dalam praktiknya berimplikasi pada tindakan hukum terhadap masyarakat. Sementara pada Inpres No. 3 Tahun 2023, motif yang mendasari adalah keinginan untuk meratakan pembangunan dan menurunkan biaya logistik, sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional.

Adapun dari sisi sifatnya, Reba menjelaskan bahwa Instruksi Presiden memiliki sifat fleksibel, tidak baku, dan bentuk hukumnya tidak memiliki kriteria yang pasti serta tidak diatur secara eksplisit dalam hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>40</sup> Oleh karena itu, walaupun Inpres hanya mengikat internal, yakni antara Presiden dan pejabat tata usaha negara di bawahnya, dalam kenyataan kedua Inpres ini menunjukkan kecenderungan meluasnya daya ikat keluar, terutama ketika digunakan sebagai dasar tindakan yang menyentuh masyarakat umum. Hal ini dapat dilihat pada pelibatan TNI-Polri dalam Inpres No. 6 Tahun 2020 dan instruksi lintas kementerian pada Inpres No. 3 Tahun 2023, yang secara substansial menyerupai peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, kedua Inpres tersebut menunjukkan potensi masalah yang dapat diidentifikasi, yakni tidak adanya batasan yang jelas mengenai bentuk, ruang lingkup materi muatan, serta kriteria dikeluarkannya Inpres. Ketidakjelasan ini dapat membuka peluang terjadinya pelebaran kekuasaan eksekutif dan penyalahgunaan kewenangan, terlebih apabila Inpres digunakan secara terus-menerus untuk menggantikan fungsi pengaturan yang seharusnya dilakukan melalui mekanisme legislasi formal.<sup>41</sup> Oleh sebab itu, perlunya adanya penegasan secara normatif mengenai status, fungsi, dan batasan Instruksi Presiden dalam sistem hukum Indonesia.

---

<sup>39</sup> Yusak Elisa Reba, *Kedudukan Dan Fungsi Instruksi Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, *Global Aksara Pers*, 2024, 42-55.

<sup>40</sup> Reba.

<sup>41</sup> Reba.



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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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 eksekutif.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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

<sup>42</sup> Graham and Liu, "Regulatory and Quasi-Regulatory Activity without OMB and Cost-Benefit Review."

<sup>43</sup> Lestari, "Kekuatan Hukum Mengikat Instruksi Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."

<sup>44</sup> Fatimah, "Analisis Yuridis Terhadap Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar Dan Program Indonesia Sehat Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia."

<sup>45</sup> Rakia, "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."



konflik hukum di lapangan.<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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,

---

<sup>46</sup> Fatimah, "Analisis Yuridis Terhadap Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar Dan Program Indonesia Sehat Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia."

<sup>47</sup> Lestari, "Kekuatan Hukum Mengikat Instruksi Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."

<sup>48</sup> Rakia, "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia."



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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Zulbaidah and Zulkarnaen, "Pertanggungjawaban Presiden Di Indonesia Berdasarkan UUD 1945," *Varia Hukum* 1, no. 1 (2019): 71–94.

<sup>50</sup> Sunarto, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR (Perbandingan Antara Era Orde Baru Dan Era Reformasi)," *Integralistik* 29, no. 1 (2018): 84–96, <https://doi.org/10.15294/integralistik.v29i1.14604>.

<sup>51</sup> Hilda Halnum Salsabil, "Mahkamah Konstitusi Di Persimpangan: Menelusuri Upaya Pelemahan Dan Dampaknya Bagi Hukum Dan Demokrasi," *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 4, no. 3 (2024): 419–35, <https://doi.org/10.47268/pamali.v4i3.2371>.



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<sup>52</sup>, penguatan ini dalam upaya meningkatkan kapasitas dan independensi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, termasuk melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket secara efektif.<sup>53</sup> Dapat juga dengan melakukan langkah yang lebih jauh yakni perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi, mengintergrasikan semua pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan di Mahkamah Konstitusi, termasuk untuk menguji Inpres yang memiliki dampak normatif terhadap masyarakat, guna memastikan kesesuaiannya dengan konstitusi.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> 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.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa Instruksi Presiden (Inpres), meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dalam praktik menunjukkan potensi sebagai quasi-regulation yang berdampak normatif ke luar struktur eksekutif. Penelitian ini menunjukkan bahwa penerbitan Inpres idealnya dilakukan dalam batas kewenangan administratif, tidak untuk membentuk norma hukum baru, dan harus selalu bersandar pada norma hukum yang lebih tinggi. Keberadaan Inpres yang digunakan tanpa dasar hukum yang sah dan mengikat berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum serta pelanggaran asas legalitas. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada penggabungan analisis normatif dan kritis terhadap dua studi kasus Inpres yang memperlihatkan kecenderungan ekspansi kekuasaan eksekutif serta lemahnya pengawasan legislatif dan yudisial. Dengan demikian, diperlukan pengaturan yang lebih tegas secara normatif untuk

---

<sup>52</sup> Irfan Nur Rachman, "Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 2 (2010): 69–90, <https://doi.org/10.31078/jk824>.

<sup>53</sup> Sunarto, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR (Perbandingan Antara Era Orde Baru Dan Era Reformasi)."

<sup>54</sup> Rachman, "Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi."

<sup>55</sup> Wahyu Nugroho et al., "Optimalisasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pembangunan Infrastruktur," *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1939–51.



memastikan bahwa Inpres tidak digunakan sebagai celah perluasan kewenangan di luar batas konstitusional. Demi menjaga prinsip negara hukum, penting bagi pembentuk undang-undang untuk menegaskan kembali status dan batasan Inpres dalam sistem hukum nasional melalui revisi UU No. 12 Tahun 2011. Selain itu, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan baik oleh DPR maupun Mahkamah Konstitusi agar setiap kebijakan yang bersifat eksekutif tetap berada dalam koridor hukum yang sah dan terkontrol secara demokratis. Partisipasi publik dan transparansi dalam penerbitan Inpres juga perlu ditingkatkan guna mencegah penyalahgunaan instrumen ini di masa mendatang.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adabu, Wiki, and Donald A. Rumokoy. "Kajian Yuridis Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017." *Lex Administratum* 12, no. 2 (2024): 1–12. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/view/55586>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Konstitusi Press, 2006.
- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2020.
- Fatimah, Ayu Nur. "Analisis Yuridis Terhadap Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar Dan Program Indonesia Sehat Berdasarkan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Novum: Jurnal Hukum* 2, no. 1 (2015). <https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v2i1.12072>.
- Fuady, Munir. *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*. Bandung: Kencana, 2013.
- Graham, John D., and Cory R. Liu. "Regulatory and Quasi-Regulatory Activity without OMB and Cost-Benefit Review." *Harvard Journal of Law & Public Policy* 37, no. 2 (2014): 425–45.
- Hadjon, Philipus M., and Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hadjon, Philipus M, R. Sri Soemantri Martosoeignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H.M Laica Marzuki, J.B.J.M ten Berge, P.J.J van Buuren, and F.A.M Stroink. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press, 2007.
- Hidayat, Rofiq. "Menyoal Pelibatan TNI-Polri Dalam Penegakan Hukum Protokol Kesehatan." *Hukum Online*, 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/a/menyoal-pelibatan-tni-polri-dalam-penegakan-hukum-protokol-kesehatan-lt5f3114590a883?>
- Humas. "Presiden Teken Inpres Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Covid-19." *Sekretariat Kabinet Republik Indonesia*, 2020.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State, Trans. Anders Wedberg*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- . *Pure Theory of Law, Trans. Max Knight*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Kharlie, Ahmad Tholabi. "Efektivitas Sanksi Pelanggar Protokol Kesehatan Covid-19." *Detik News*, September 8, 2020. <https://news.detik.com/kolom/d-5163994/efektivitas-sanksi-pelanggar-protokol-kesehatan-covid-19?>
- Lestari, Rina. "Kekuatan Hukum Mengikat Instruksi Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan



- Republik Indonesia." *Brawijaya Law Student Journal* 2, no. 4 (2016).  
<https://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1918>.
- Mahtud MD, Moh. *Hukum Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Princeton University Press, 1999.
- . *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Press, 2010.
- Manan, Bagir. *Teori Dan Politik Konstitusi*. Jakarta: FH UII Press, 2003.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Nugroho, Wahyu, Kuku Sudarmanto, Soegianto Soegianto, and Zaenal Arifin. "Optimalisasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pembangunan Infrastruktur." *Jurnal USM Law Review* 7, no. 3 (2024): 1939–51.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (n.d.).
- Rachman, Irfan Nur. "Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 2 (2010): 69–90. <https://doi.org/10.31078/jk824>.
- Rakia, A. Sakti R.S. "Simplifikasi Terhadap Peraturan- Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 249–62.
- Reba, Yusak Elisa. *Kedudukan Dan Fungsi Instruksi Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Global Aksara Pers, 2024.
- Salsabil, Hilda Halnum. "Mahkamah Konstitusi Di Persimpangan : Menelusuri Upaya Pelemahan Dan Dampaknya Bagi Hukum Dan Demokrasi." *PAMALI: Pattimura Magister Law Review* 4, no. 3 (2024): 419–35. <https://doi.org/10.47268/pamali.v4i3.2371>.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Sunarto. "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPR (Perbandingan Antara Era Orde Baru Dan Era Reformasi)." *Integralistik* 29, no. 1 (2018): 84–96.  
<https://doi.org/10.15294/integralistik.v29i1.14604>.
- Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. "Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi Di Indonesia." In *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019*, 584, 2019. [www.pshk.or.id](http://www.pshk.or.id).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234 (n.d.).
- Zulbaidah, and Zulkarnaen. "Pertanggungjawaban Presiden Di Indonesia Berdasarkan UUD 1945." *Varia Hukum* 1, no. 1 (2019): 71–94.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 6 Tahun 2020 tentang *Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian COVID-19*
- Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2023 tentang *Percepatan Peningkatan Konektivitas Jalan Daerah*