

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan ranah yang tunduk pada prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>1</sup> Konsekuensi dari prinsip tersebut adalah bahwa setiap kebijakan yang berkaitan dengan keuangan negara, termasuk kebijakan anggaran, harus berlandaskan kewenangan yang sah, prosedur yang konstitusional, serta norma hukum yang berlaku. Pasal 23 UUD NRI 1945 secara tegas menentukan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, sehingga APBN memiliki kedudukan sebagai norma hukum yang mengikat dan menjadi dasar legal bagi seluruh kebijakan fiskal pemerintah.<sup>2</sup>

Dalam kerangka negara kesatuan yang menerapkan asas desentralisasi, dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa (PKDD) merupakan instrumen utama dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa hubungan keuangan antara pusat dan

---

<sup>1</sup> R. R. Baskara, *“Managing State Finances in Indonesia: Legal and Constitutional Framework for Accountability and Rule of Law”*, Pranata: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 8 (2024), hlm.27

<sup>2</sup> Rini Maisari, *“Pertanggungjawaban Pemerintah Terkait Pengelolaan Keuangan Negara dalam Penyediaan Barang dan Jasa di Masa Covid-19”*, Lex Renaissance, Vol. 9 No. 2, 2024, hlm. 21

daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>3</sup> Ketentuan konstitusional ini menempatkan PKDD bukan semata-mata sebagai kebijakan administratif pemerintah pusat, melainkan sebagai hak fiskal daerah yang dijamin secara konstitusional dan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD).

Signifikansi instrumen PKDD terhadap keberlangsungan fiskal daerah tidak dapat diremehkan. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, rata-rata ketergantungan fiskal pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap dana pusat mencapai kisaran 60 hingga 80 persen dari total penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Kondisi ini mencerminkan bahwa bagi sebagian besar daerah, khususnya daerah dengan kapasitas fiskal rendah, PKDD bukan sekadar sumber pendapatan tambahan, melainkan merupakan tulang punggung pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang secara signifikan mengubah besaran alokasi PKDD berpotensi mengguncang stabilitas fiskal daerah secara langsung dan segera.

Pada tahun anggaran 2025, alokasi dana PKDD telah ditetapkan melalui UU Nomor 62 Tahun 2024 tentang APBN Tahun Anggaran 2025 (UU APBN

---

<sup>3</sup> Isti'anah & Eko Setiyo Utomo, "*Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Dana Transfer ke Daerah (Dana Desentralisasi)*", Jurnal Administrasi Publik, Vol. 10 No. 1 (2023), hlm. 33

Tahun Anggaran 2025) yang disahkan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Dengan ditetapkannya APBN dalam bentuk undang-undang, maka seluruh alokasi anggaran yang tercantum di dalamnya, termasuk dana PKDD, memperoleh legitimasi hukum yang bersifat mengikat dan pada prinsipnya hanya dapat diubah melalui mekanisme perubahan undang-undang sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Pada tanggal 22 Januari 2025, Presiden menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025. Instruksi Presiden tersebut menargetkan efisiensi anggaran secara nasional, termasuk efisiensi dana pusat ke daerah sebesar 50,59 triliun rupiah.<sup>5</sup> Dengan adanya Instruksi Presiden tersebut, kemudian pada tanggal 3 Februari tahun 2025 ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 29 Tahun 2025 tentang Penyesuaian Rincian Alokasi Transfer ke Daerah menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2025 dalam Rangka Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025 yang secara rinci menetapkan penyesuaian alokasi PKDD. Berdasarkan keputusan tersebut, alokasi PKDD yang sebelumnya telah ditetapkan sebesar 919,9 triliun rupiah dalam UU APBN Tahun Anggaran 2025, kemudian

---

<sup>4</sup> ADB Siahay & kawan-kawan, “*Financial Management Policy of Transfer to Regional and Village Funds in Indonesia’s Decentralization Framework*” (2025) International Journal of Innovative Social Engineering, Vol. 2 No. 1, hlm. 45–46

<sup>5</sup> Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 2025 tentang *Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025*, ditetapkan pada 22 Januari 2025

dipangkas menjadi 869,31 triliun rupiah. Berkurang sebesar 50,59 triliun rupiah dari alokasi awal.

Pemerintah pusat dalam berbagai pernyataan resmi menjelaskan bahwa kebijakan efisiensi belanja tersebut merupakan respons terhadap kondisi fiskal negara dan merupakan bagian dari kewenangan pemerintah dalam pelaksanaan APBN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam perspektif pemerintah, Instruksi Presiden dan KMK dipandang sebagai instrumen hukum administratif yang sah dalam rangka implementasi kebijakan anggaran, bukan sebagai instrumen yang mengubah substansi UU APBN. Dengan demikian, kebijakan efisiensi tersebut diposisikan sebagai tindakan administratif yang masih berada dalam koridor kewenangan eksekutif.<sup>6</sup>

Konstruksi argumentasi pemerintah tersebut, menurut penulis, tidak dapat dibenarkan karena mencampurkan antara bentuk formal suatu instrumen hukum dengan akibat hukum yang ditimbulkannya. Keabsahan suatu tindakan pemerintahan tidak ditentukan oleh nomenklatur atau bentuk instrumen yang digunakan, melainkan oleh substansi dan akibat hukum yang dilahirkannya, sebagaimana ditegaskan dalam doktrin hukum administrasi negara bahwa nama formal suatu produk hukum tidak menentukan kategorisasinya. Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 secara tegas menentukan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun

---

<sup>6</sup> Diakses dari <https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/makassar1/id/data-publikasi/artikel/2935-efisiensi-belanja-dalam-pelaksanaan-apbn-sebagai-roadmap-anggaran-tahun-2025.html>

2003 tentang Keuangan Negara hanya memberikan kewenangan “pengelolaan” keuangan negara kepada Presiden, bukan kewenangan untuk mengubah besaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang itu sendiri. Sepanjang Instruksi Presiden dan KMK semata-mata berfungsi sebagai pedoman teknis dalam pelaksanaan anggaran yang besarnya telah ditetapkan undang-undang, kedua instrumen tersebut dapat dibenarkan sebagai instrumen administratif yang sah berdasarkan Pasal 6 ayat (1) tersebut. Namun, dalam kasus pemangkasan TKDD Tahun Anggaran 2025, KMK Nomor 29 Tahun 2025 tidak sekadar melaksanakan, melainkan secara substantif mengurangi besaran alokasi yang telah ditetapkan secara definitif dalam UU Nomor 62 Tahun 2024 tentang APBN Tahun Anggaran 2025. Tindakan demikian, terlepas dari bentuk formalnya sebagai “Keputusan Menteri”, pada hakikatnya merupakan perubahan atas norma undang-undang yang menurut Pasal 27 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 hanya dapat ditempuh melalui mekanisme Rancangan Undang-Undang APBN Perubahan, sehingga tidak dapat lagi dikualifikasikan sebagai tindakan pelaksanaan (*uitvoering*) yang berada dalam koridor kewenangan administratif eksekutif, melainkan telah memasuki ranah kewenangan legislatif yang menjadi domain bersama Presiden dan DPR sebagaimana diatur Pasal 20A UUD NRI 1945.

Perlu ditegaskan bahwa kebijakan efisiensi tersebut ditetapkan dalam kondisi penyelenggaraan pemerintahan yang normal, bukan dalam kerangka keadaan darurat atau kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud dalam hukum positif Indonesia. Sistem hukum Indonesia mengenal dua rezim hukum fiskal yang berbeda secara fundamental: rezim normal yang tunduk pada mekanisme

konstitusional pembentukan dan perubahan undang-undang, dan rezim darurat yang memberikan ruang diskresi lebih luas kepada eksekutif berdasarkan dasar hukum khusus. Hal ini berlaku misalnya dalam konteks Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 yang secara eksplisit memberikan kewenangan luar biasa kepada pemerintah dalam situasi pandemi COVID-19, atau dalam konteks Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memungkinkan pengerahan anggaran secara cepat dalam kondisi bencana nasional. Tidak terdapat pernyataan keadaan darurat, penetapan bencana nasional, maupun instrumen hukum khusus setingkat undang-undang yang menjadi landasan kebijakan efisiensi PKDD Tahun Anggaran 2025 dimaksud. Dengan demikian, kebijakan tersebut harus dinilai keabsahannya semata-mata berdasarkan rezim hukum normal, yaitu berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, teori keabsahan kebijakan, dan mekanisme konstitusional yang berlaku dalam kondisi biasa.

Berbeda dengan perspektif pemerintah, dalam perspektif teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori keabsahan kebijakan dalam negara hukum, kebijakan tersebut menimbulkan persoalan yuridis yang mendasar. Dalam sistem hukum Indonesia berlaku prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yang menghendaki bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau mengubah norma hukum yang lebih tinggi.<sup>7</sup> Instruksi Presiden dan KMK secara

---

<sup>7</sup> Agus Prima Putra, “*Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia dan Implikasinya terhadap Legalitas Kebijakan Fiskal*”, Jurnal Hukum Kebijakan Publik, Vol. 5 No. 1 (2025), hlm. 41;

hierarkis berada di bawah undang-undang, sehingga menimbulkan pertanyaan akademis mengenai batas kewenangan instrumen hukum administratif dalam melakukan penyesuaian terhadap alokasi anggaran yang telah ditetapkan secara eksplisit dalam undang-undang, khususnya ketika penyesuaian tersebut dilakukan di luar mekanisme perubahan APBN.<sup>8</sup>

Persoalan keabsahan kebijakan tersebut menjadi semakin relevan mengingat berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, Instruksi Presiden tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang memiliki daya laku umum. Instruksi Presiden pada hakikatnya merupakan instrumen hukum administratif yang bersifat internal sebagai arahan kebijakan kepada aparatur pemerintahan. Demikian pula KMK merupakan produk hukum administratif yang secara hierarkis berada di bawah undang-undang. Oleh karena itu, timbul persoalan hukum mengenai apakah kedua instrumen tersebut dapat dijadikan dasar hukum yang sah untuk melakukan pemangkasan dana PKDD yang telah ditetapkan melalui undang-undang, terlebih kebijakan tersebut dilakukan dalam kondisi normal dan bukan dalam keadaan darurat yang secara eksplisit memberikan legitimasi hukum khusus.

Selain persoalan keabsahan kebijakan, pemangkasan dana PKDD juga memunculkan persoalan hukum lain yang tidak kalah penting, yakni mengenai

---

<sup>8</sup> Mayolla Octavia & Laila Mauluda Tunnisa, "*Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional*", JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan dan Hak Uji Materiil aniora, Vol. 4 No. 2 (Agustus 2025), hlm. 40; <https://doi.org/10.56910/jispendiora.v4i2.2328>.

kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah untuk menggugat pemerintah pusat atas kebijakan tersebut. Pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik memiliki kewenangan dan hak tertentu, termasuk hak fiskal yang dijamin oleh undang-undang.<sup>9</sup> Namun demikian, batas dan parameter *legal standing* pemerintah daerah dalam mengajukan gugatan terhadap kebijakan fiskal pemerintah pusat masih menimbulkan perdebatan yuridis, baik dalam konteks pengujian peraturan perundang-undangan maupun dalam kerangka sengketa kewenangan antar lembaga pemerintahan.

Fenomena yang menjadi titik tolak penelitian ini adalah fakta bahwa sejak KMK Nomor 29 Tahun 2025 diterbitkan hingga saat ini, tidak satu pun dari 552 pemerintah daerah yang terdampak pemangkasan TKDD menempuh upaya hukum melalui forum yang tersedia dalam sistem hukum Indonesia, baik permohonan Hak Uji Materiil ke Mahkamah Agung, gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa ke Pengadilan Negeri, maupun sengketa kewenangan konstitusional ke Mahkamah Konstitusi. Respons yang muncul dari pemerintah daerah terhadap kebijakan pemangkasan tersebut seluruhnya berbentuk keberatan politik dan administratif berupa audiensi dan negosiasi anggaran dengan Kementerian Keuangan, bukan upaya hukum.

Permasalahan mengenai *legal standing* tersebut menjadi krusial karena kebijakan pemangkasan dana PKDD berpotensi secara langsung mempengaruhi

---

<sup>9</sup> Damiti, Alex, dkk, “*Analisis Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*”, Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum, Vol. 2 No. 1 (2025), hlm. 14; <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i1.454>.

hak fiskal daerah serta stabilitas perencanaan dan pelaksanaan APBD.<sup>10</sup> Oleh karena itu, perlu dikaji secara mendalam apakah pemerintah daerah memiliki kedudukan hukum untuk menempuh upaya hukum terhadap kebijakan tersebut, serta apa dasar konstitusional dan yuridis yang dapat dijadikan pijakan dalam mengajukan gugatan, guna menjamin kepastian hukum, perlindungan hak otonomi daerah, dan berjalannya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas pengelolaan keuangan negara dan kebijakan fiskal pemerintah, namun memiliki fokus dan ruang lingkup yang berbeda. Penelitian L. M. Alif Pratama (2025) mengkaji pengaturan hukum keuangan negara dalam situasi darurat, khususnya dalam konteks penanganan krisis ekonomi pasca pandemi COVID-19. Penelitian Dewi Yulianti (2025) menitikberatkan pada dampak kebijakan efisiensi anggaran terhadap kualitas pelayanan publik, tanpa melakukan analisis terhadap keabsahan hukum kebijakan yang menjadi dasar efisiensi anggaran tersebut. Sementara itu, penelitian K. Rohman (2023) membahas legitimasi penggunaan diskresi fiskal oleh Presiden dalam kondisi pandemi COVID-19 berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020, yang secara eksplisit memberikan kewenangan luar biasa kepada pemerintah dalam situasi darurat.

---

<sup>10</sup> M. Ilham, “*Legal Standing Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Menegakkan Keadilan Konstitusional di Indonesia*”, *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8 No. 2 (Agustus 2024), hlm. 13-24, <https://journal.umpo.ac.id/index.php/LS/article/download/9643/3112/31346>.

Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini secara khusus mengkaji keabsahan kebijakan pemangkasan PKDD Tahun Anggaran 2025. Dimana dilakukan dalam kondisi normal, tanpa landasan keadaan darurat dan tanpa mekanisme perubahan UU APBN. Selain itu, penelitian ini secara eksplisit menempatkan kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah untuk menggugat pemerintah pusat sebagai fokus utama analisis, yang belum menjadi perhatian utama dalam penelitian sebelumnya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna mengkaji secara normatif keabsahan kebijakan pemangkasan dana PKDD Tahun Anggaran 2025, serta untuk menganalisis kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah dalam menggugat pemerintah pusat atas kebijakan tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan hukum mengenai batas kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan anggaran negara serta memperkuat kepastian hukum dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan prinsip negara hukum dan konstitusi.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2025?

2. Bagaimana kedudukan hukum (*legal standing*) Pemerintah Daerah untuk menggugat Pemerintah Pusat atas kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2025?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

#### 1.3.1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2025, serta menganalisis kedudukan hukum (*legal standing*) Pemerintah Daerah untuk menggugat Pemerintah Pusat atas kebijakan pemangkasan dimaksud, berdasarkan ketentuan hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

#### 1.3.2. Tujuan Khusus

- a. Menganalisis keabsahan kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2025 ditinjau dari aspek kewenangan, prosedur, dan substansi berdasarkan teori hierarki norma hukum, teori keabsahan kebijakan, asas kewenangan, serta prinsip *lex superior derogat legi inferiori*.
- b. Menganalisis kedudukan hukum (*legal standing*) Pemerintah Daerah untuk menggugat Pemerintah Pusat atas kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2025, termasuk dasar

konstitusional dan yuridis yang melandasinya, serta mekanisme dan forum hukum yang tepat untuk mengajukan gugatan dimaksud.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu:

##### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

##### **a. Pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara**

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, khususnya terkait keabsahan kebijakan fiskal pemerintah yang ditetapkan melalui instrumen hukum administratif serta batas kewenangan eksekutif dalam mengubah alokasi anggaran yang telah ditetapkan undang-undang.

##### **b. Pengayaan Konsep Kedudukan Hukum Pemerintah Daerah**

Penelitian ini diharapkan memperkaya diskursus akademik mengenai *legal standing* pemerintah daerah sebagai subjek hukum publik dalam mengajukan gugatan terhadap pemerintah pusat, baik dalam kerangka pengujian peraturan perundang-undangan maupun sengketa kewenangan antar lembaga pemerintahan.

##### **c. Sumbangan Literatur Hukum Keuangan Negara**

Penelitian ini diharapkan menjadi referensi ilmiah dalam kajian hukum keuangan negara, khususnya mengenai keabsahan perubahan alokasi PKDD di luar mekanisme perubahan APBN.

#### 1.4.2. Kegunaan Praktis

##### a. Bagi Pemerintah Daerah

Memberikan landasan argumentasi hukum mengenai kedudukan hukum dan kemungkinan upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah apabila hak fiskalnya dirugikan oleh kebijakan pemerintah pusat.

##### b. Bagi Pemerintah Pusat

Menjadi bahan evaluasi normatif bagi pemerintah pusat dalam merumuskan kebijakan fiskal agar selaras dengan prinsip negara hukum, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

##### c. Bagi Lembaga Peradilan dan Aparat Penegak Hukum

Memberikan perspektif akademik dalam menilai *legal standing* pemerintah daerah serta keabsahan kebijakan fiskal pemerintah pusat apabila diajukan dalam proses peradilan.

##### d. Bagi Akademisi dan Peneliti Hukum

Menjadi rujukan dalam penelitian lanjutan mengenai sengketa kewenangan dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### 1.5. Keaslian Penulisan

Untuk menjamin orisinalitas dan kebaruan penelitian, serta menghindari adanya duplikasi atau pengulangan terhadap penelitian sebelumnya, maka penelitian ini dibandingkan dengan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan topik, sebagaimana disajikan dalam tabel keaslian penulisan berikut.

Tabel Orisinalitas Penelitian

| No. | Judul Penelitian Sebelumnya                                                                                                                                                                        | Rumusan Masalah                                                                                         | Isu Hukum                                                                                                                                                                                 | Perbedaan dengan Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Konsep Pengaturan Hukum Keuangan Negara pada Situasi Darurat dalam Mengatasi Krisis Ekonomi dan Pemulihan Pasca Pandemi Covid-19 di Indonesia <sup>11</sup><br><br>Oleh: L. M. Alif Pratama (2025) | Bagaimana konsep pengaturan hukum keuangan negara dalam situasi darurat dalam mengatasi krisis ekonomi? | Pengaturan hukum yang memberikan kewenangan diskresioner kepada pemerintah untuk mengelola keuangan negara dalam situasi krisis (fokus pada UU No. 2 Tahun 2020 tentang Perppu COVID-19). | Penelitian Pratama membahas pengelolaan keuangan negara dalam kondisi darurat dengan dasar hukum khusus (Perppu/UU). Penelitian ini berbeda karena mengkaji keabsahan kebijakan pemangkasan dana PKDD dalam kondisi normal, serta kedudukan hukum pemerintah daerah untuk menggugat pemerintah pusat. |
| 2.  | Dampak Kebijakan Efisiensi Anggaran di BAPPEDA Provinsi NTB:                                                                                                                                       | Bagaimana dampak kebijakan efisiensi anggaran terhadap                                                  | Kebijakan pemerintah pusat yang berdampak langsung pada                                                                                                                                   | Penelitian Yuliati bersifat empiris dan berfokus pada dampak                                                                                                                                                                                                                                          |

<sup>11</sup> L.M. Alif Pratama, *“Konsep Pengaturan Hukum Keuangan Negara pada Situasi Darurat dalam Mengatasi Krisis Ekonomi dan Pemulihan Pasca Pandemi Covid-19 di Indonesia,”* Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik 2, no. 1 (2025) <https://ejournal.appihi.or.id/index.php/Presidensial/article/view/453>

|    |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                      |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | Implikasi Terhadap Pelayanan Publik <sup>12</sup><br>Oleh: Dewi Yuliati (2025)                                                          | kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh BAPPEDA Provinsi NTB?. Dan Bagaimana strategi yang diterapkan BAPPEDA Provinsi NTB untuk meminimalkan dampak kebijakan efisiensi anggaran? | operasional dan kinerja pelayanan publik di daerah (studi kasus empiris).                                                                                      | efisiensi anggaran terhadap pelayanan publik. Penelitian ini bersifat normatif dan menitikberatkan pada keabsahan kebijakan pemangkasan dana PKDD serta <i>legal standing</i> pemerintah daerah.                     |
| 3. | Urgensi Kebijakan Diskresi dan Fiskal Guna Menyelamatkan APBN Dalam Kondisi Pandemi COVID-19 <sup>13</sup><br><br>Oleh: K Rohman (2023) | Bagaimana urgensi kebijakan diskresi dan fiskal untuk menyelamatkan APBN dalam kondisi pandemi COVID-19?                                                                                 | Aspek hukum administrasi yang melegitimasi penggunaan diskresi oleh Presiden untuk menyelamatkan APBN dalam kondisi darurat (berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020). | Penelitian Rohman membahas diskresi fiskal dalam kondisi darurat pandemi dengan dasar hukum undang-undang khusus. Penelitian ini berbeda karena mengkaji pemangkasan dana PKDD di luar kondisi darurat dan kedudukan |

<sup>12</sup> Dewi Yuliati, "*Dampak Kebijakan Efisiensi Anggaran di BAPPEDA Provinsi NTB: Implikasi terhadap Pelayanan Publik*," Jurnal Kompilasi Hukum 10, no. 1 (2025)

<sup>13</sup> K. Rohman, "*Urgensi Kebijakan Diskresi dan Fiskal Guna Menyelamatkan APBN dalam Kondisi Pandemi COVID-19*," Jurnal Ilmu Hukum Prima (IHP) 6, No. 1 (Mei 2023): 1

|  |  |  |  |                                                             |
|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  | hukum pemerintah daerah untuk menggugat kebijakan tersebut. |
|--|--|--|--|-------------------------------------------------------------|

Berdasarkan penelusuran terhadap penelitian terdahulu, tampak bahwa kajian mengenai keabsahan kebijakan fiskal pemerintah umumnya berfokus pada situasi darurat yang memiliki landasan hukum khusus. Penelitian-penelitian tersebut umumnya menyimpulkan bahwa dalam kondisi darurat dengan dasar hukum yang jelas (seperti UU No. 2 Tahun 2020), diskresi fiskal pemerintah memiliki legitimasi hukum yang kuat. Namun, belum terdapat kajian yang secara spesifik menganalisis keabsahan kebijakan penyesuaian alokasi APBN yang dilakukan dalam kondisi normal, tanpa landasan keadaan darurat, dan menggunakan instrumen Instruksi Presiden serta Keputusan Menteri. Kekosongan kajian inilah yang menjadi celah penelitian (*research gap*) yang akan diisi oleh penelitian ini. Selain itu, aspek kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah untuk menggugat kebijakan pemerintah pusat dalam konteks fiskal juga belum menjadi fokus kajian akademis yang mendalam. Penelitian ini akan mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis secara komprehensif kedua aspek tersebut berdasarkan teori dan norma hukum yang berlaku di Indonesia.

## 1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan upaya atau cara dalam melakukan suatu penelitian. Dari hasil pemaparan penulis di atas, perlu adanya metode penelitian

yang akan digunakan untuk merumuskan dan menganalisis permasalahan tersebut. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku.<sup>14</sup> Penelitian ini difokuskan pada pengkajian keabsahan kebijakan pemangkasan dana PKDD Tahun Anggaran 2025 serta kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah dalam menggugat pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum yang relevan.

#### 1.6.2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum, yaitu sebagai berikut:

##### a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan pemangkasan dana PKDD Tahun Anggaran 2025. Pendekatan ini difokuskan pada pengujian kesesuaian antara UU APBN Tahun Anggaran 2025 dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 dan KMK Nomor 29 Tahun 2025 dalam perspektif hierarki peraturan perundang-undangan dan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

---

<sup>14</sup> Irwansyah, “*Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19 No. 3, 2022, hlm. 30;

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan menganalisis konsep, doktrin, dan asas hukum yang relevan, khususnya teori keabsahan kebijakan, asas kewenangan, prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, serta konsep kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah dalam sistem hukum Indonesia.

### 1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

a. Bahan hukum primer meliputi :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 18, Pasal 18A ayat (2), Pasal 20 ayat (2), Pasal 20A, Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C ayat (1).
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022, khususnya Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2).
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 4, Pasal 6 ayat (1), Pasal 27, dan Pasal 28.
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 4.
- 7) Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang APBN Tahun Anggaran 2025.
- 8) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN Dan APBD Tahun Anggaran 2025.
- 9) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 29 Tahun 2025 tentang Penyesuaian Rincian Alokasi Transfer ke Daerah menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2025 dalam Rangka Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder meliputi:

- 1) Buku-buku teks hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum keuangan negara.
- 2) Jurnal hukum dan artikel ilmiah.
- 3) Hasil penelitian dan disertasi yang relevan.
- 4) Kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

#### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier meliputi:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- 2) Ensiklopedia.
- 3) Media massa dan internet yang relevan.

### 1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan cara menginventarisasi dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan pemangkasan dana PKDD Tahun Anggaran 2025, mengumpulkan literatur hukum berupa buku, jurnal ilmiah, dan artikel hukum yang relevan, serta menelusuri putusan pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan kewenangan dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian diklasifikasikan dan disusun berdasarkan tingkat relevansinya dengan objek penelitian.

### 1.6.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan argumentasi yuridis. Bahan hukum

yang telah dikumpulkan dianalisis dengan cara menafsirkan norma-norma hukum yang berkaitan dengan kebijakan pemangkasan dana PKDD Tahun Anggaran 2025, baik melalui penafsiran gramatikal, sistematis, maupun teleologis. Selanjutnya, analisis dilakukan dengan menyusun argumentasi hukum berdasarkan teori keabsahan kebijakan, asas kewenangan, dan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* untuk menilai keabsahan kebijakan tersebut serta menentukan kedudukan hukum (*legal standing*) pemerintah daerah dalam menempuh upaya hukum terhadap kebijakan pemerintah pusat.

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORITIS TENTANG HIERARKI NORMA HUKUM, KEABSAHAN KEBIJAKAN, KEDUDUKAN HUKUM PEMERINTAH DAERAH, TEORI DISKRESI DAN ATURAN KEBIJAKAN, SERTA INSTRUMEN HUKUM ADMINISTRATIF**

Penelitian ini didasarkan teori-teori yang dipilih berdasarkan keterkaitannya dengan rumusan masalah yang hendak dijawab. Teori pertama adalah teori hierarki norma hukum (*Stufenbaulehre*) yang dijadikan landasan teoritis utama dan didukung dengan teori keabsahan kebijakan untuk mengukur keabsahan kebijakan pemangkasan Dana Pusat ke Daerah dan Dana Desa (PKDD) Tahun Anggaran 2025. Selanjutnya konsep kedudukan hukum (*legal standing*) yang digunakan untuk menganalisis kapasitas yuridis pemerintah daerah dalam mengajukan gugatan terhadap kebijakan dimaksud.

#### **2.1. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufenbaulehre*)**

##### **2.1.1. Konstruksi Teoritis Hans Kelsen**

Teori hierarki norma hukum merupakan salah satu konstruksi teoritis paling berpengaruh dalam tradisi positivisme hukum yang dibangun oleh Hans Kelsen melalui karyanya *Reine Rechtslehre* (Hukum Murni). Kelsen bertolak dari premis bahwa sistem hukum bukanlah kumpulan norma yang tersebar tanpa keteraturan, melainkan suatu tatanan normatif yang tersusun secara hierarkis dan berjenjang. Dalam konstruksi Kelsen, validitas suatu norma hukum tidak ditentukan oleh faktor