

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang meletakkan supremasi hukum sebagai landasan utama dalam seluruh aspek penyelenggaraan negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Ketentuan ini mengandung makna bahwa setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus berdasarkan hukum serta dilaksanakan sesuai dengan prinsip legalitas. Prinsip legalitas tidak hanya mengikat dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dalam penggunaan instrumen kebijakan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Salah satu instrumen kebijakan yang sering digunakan Presiden adalah Instruksi Presiden (Inpres), yaitu perintah tertulis Presiden kepada pejabat tertentu di bawahnya untuk melaksanakan suatu tugas atau kebijakan tertentu.² Namun demikian, dalam perkembangan praktik administrasi negara, fungsi dan kedudukan Inpres justru menjadi persoalan karena instrumen ini tidak disebutkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi sering digunakan untuk mengatur kebijakan yang berdampak luas pada kementerian, lembaga, pemerintah daerah, bahkan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

² Philipus M Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, dan Sjachran Basah, "Pengantar hukum administrasi Indonesia," 2005.

secara limitatif dan tertutup.³ Dalam hierarki tersebut, Instruksi Presiden tidak termasuk sebagai jenis peraturan yang diakui secara formal. Hal ini berarti bahwa Inpres secara normatif tidak memiliki kekuatan mengikat umum (*regeling*), melainkan hanya bersifat internal administratif.⁴ Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, Inpres kerap kali memuat norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dan dijadikan dasar kebijakan publik. Padahal dalam teori hukum administrasi negara, instrumen yang bersifat internal tidak boleh menimbulkan akibat hukum terhadap pihak di luar organ administratif yang menjadi sasaran instruksi.⁵ Ketidaksesuaian antara kedudukan formal Inpres dan praktik implementasinya menimbulkan perdebatan terkait legalitas, kewenangan, dan kekuatan mengikatnya. Beberapa Instruksi Presiden seperti yang mengatur percepatan proyek strategis nasional, penanggulangan kemiskinan, tata kelola pertanahan, penurunan emisi karbon, reformasi birokrasi, hingga kebijakan pendidikan, menunjukkan bahwa Inpres telah berkembang menjadi instrumen yang cakupannya bersifat lintas sektoral. Kebijakan tersebut tidak hanya menyasar instansi pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah, bahkan pelaku usaha dan masyarakat. Beberapa contoh Instruksi Presiden sebagai berikut.

³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu perundang-undangan 1: Jenis, fungsi, dan materi muatan* (PT Kanisius, 2007).

⁵ Ridwan Hr, "Hukum Administrasi Negara," *Rajawali Pers*, 2018..

Tabel 1. Contoh Instruksi Presiden

No	Instruksi Presiden	Tentang
1.	Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016.	Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.
2.	Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2022.	Tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional.
3.	Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018.	Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).
4.	Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019.	Tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.
5.	Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999.	Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
6.	Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2017.	Tentang Peningkatan Efektivitas Pengawasan Obat dan Makanan.
7.	Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025.	Tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.

Sumber: Diolah berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016, Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018, Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019, Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2017, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2022, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025.

Dengan adanya instruksi presiden tersebut menimbulkan problem karena materi muatan Instruksi Presiden seringkali berkaitan dengan hal-hal yang semestinya diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan tingkat hierarki yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden. Jika Inpres mengatur substansi yang seharusnya ditetapkan melalui regulasi formal, maka terjadi apa yang disebut *regulatory overreach*, yaitu penggunaan instrumen administratif untuk tujuan pengaturan yang bersifat publik.⁶

Selain itu, Inpres dalam sejumlah kasus menjadi rujukan bagi penyusunan kebijakan turunan seperti surat edaran, petunjuk teknis, hingga keputusan menteri atau kepala daerah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa Inpres kadang diperlakukan sebagai “*quasi-regulation*” yang memiliki kekuatan mengikat secara faktual meskipun tidak diakui secara formal. Fenomena ini bertentangan dengan teori hierarki norma (*stufenbau des recht*) yang mengharuskan setiap tindakan hukum mendapat legitimasi dari peraturan di atasnya.⁷ Apabila Inpres yang tidak memiliki kedudukan formal dalam hierarki menjadi dasar turunan peraturan lain, maka rantai legitimasi hukum menjadi cacat. Ini menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) baik bagi birokrasi maupun masyarakat yang terkena dampaknya.⁸

Lebih jauh lagi, penggunaan Inpres sebagai instrumen pengaturan juga

⁶ Hans Kelsen, *General theory of law and state* (Routledge, 2017), doi:<https://doi.org/10.4324/9780203790960>.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu hukum tata negara*, Cet. 12 (Depok: Rajawali Pers, 2020).

⁸ Ihsanul Maarif, “Dinamika Kedudukan Peraturan Lembaga dalam Hierarki Perundang-Undangan: Tinjauan Yuridis dan Perspektif Praktis,” *UNES Law Review* 7, no. 1 (2024): 336–44.

dapat melemahkan prinsip *checks and balances*. Tidak seperti Undang-Undang yang harus melalui persetujuan DPR, atau Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang harus melalui prosedur harmonisasi, Inpres tidak memiliki mekanisme kontrol formal. Akibatnya, Presiden dapat mengeluarkan Inpres tanpa pengawasan legislatif maupun pertimbangan yudisial. Menurut sejumlah ahli hukum tata negara, kondisi ini berpotensi menimbulkan perluasan kekuasaan eksekutif (*executive aggrandizement*) yang tidak sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengenal istilah instruksi presiden, baik dalam pasal 7 yang mengatur hierarki perundang-undangan dan pasal 8 yang mengatur tentang jenis-jenis peraturan perundang-undangan juga tidak mengenal istilah instruksi presiden. Pada sisi yang bersamaan dalam praktek ketatanegaraan Indonesia faktanya presiden kadangkala mengeluarkan instruksi presiden yang dinilai secara subjektif oleh presiden itu sendiri.

Dengan demikian, keberadaan Instruksi Presiden yang secara eksplisit tidak diatur dalam hierarki maupun jenis peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menimbulkan persoalan penting mengenai legalitas, kekuatan mengikat, serta ruang lingkup keberlakuannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di satu sisi, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki kewenangan atributif untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan, termasuk melalui penerbitan instruksi kepada jajaran eksekutif di bawahnya. Namun di sisi lain, praktik penggunaan Instruksi Presiden

yang kian meluas dalam berbagai bidang mulai dari koordinasi lintas kementerian, penyelesaian masalah nasional, pelaksanaan program strategis, hingga pengendalian situasi tertentu menimbulkan kecenderungan bahwa Inpres tidak lagi sekadar berfungsi sebagai instrumen administratif internal, tetapi telah berkembang menjadi norma yang berimplikasi eksternal bagi masyarakat maupun pihak di luar eksekutif. Kondisi ini menimbulkan potensi ketidakteraturan regulasi, tumpang-tindih kewenangan, serta ketidakpastian hukum, khususnya ketika substansi Instruksi Presiden bersinggungan dengan materi muatan yang seharusnya diatur melalui peraturan dengan tingkat yang lebih tinggi dan secara jelas diakui dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Perkembangan tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan antara norma hukum tertulis (*law in the books*) dan realitas praktik ketatanegaraan (*law in action*), yang apabila tidak dianalisis secara kritis dapat melemahkan prinsip negara hukum, asas legalitas, serta asas *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian ilmiah yang mendalam dan komprehensif untuk menelaah kedudukan Instruksi Presiden dalam struktur hukum nasional, menganalisis dasar yuridis pembentukannya, serta menggali batas-batas kewenangan Presiden dalam mengeluarkan instrumen tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih terukur mengenai posisi Instruksi Presiden dalam sistem hukum Indonesia, menjelaskan urgensi pengaturan yang lebih jelas mengenai status dan fungsinya, serta menawarkan rekomendasi bagi pembaruan hukum agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan lebih efektif, transparan, dan tetap berada dalam

koridor konstitusional yang menjamin kepastian dan ketertiban hukum. Dengan demikian, penelitian ini memiliki nilai strategis tidak hanya bagi pengembangan ilmu hukum, tetapi juga bagi upaya penguatan reformasi regulasi dan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Presiden mempunyai kewenangan mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres)?
2. Bagaimana kedudukan Instruksi Presiden (Inpres) dalam peraturan perundang-undangan yg berlaku di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu sebagaimana disebutkan dibawah berikut:

1. Untuk menganalisis dasar kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres).
2. Untuk menganalisis kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun penelitian ini dilakukan dengan harapan agar memberikan kegunaan dan juga manfaat untuk kedepannya, yakni:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan

terhadap perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara. Kajian ini memperdalam pemahaman mengenai kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) serta kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga memperkaya analisis yuridis mengenai implikasi hukum yang timbul dari penggunaan Inpres sebagai instrumen kebijakan pemerintahan dalam perspektif negara hukum. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi akademis bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji kewenangan Presiden, instrumen kebijakan pemerintahan, serta kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem hukum Indonesia.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam memahami kedudukan dan penggunaan Instruksi Presiden (Inpres) sebagai instrumen kebijakan pemerintahan dalam sistem hukum Indonesia. Dengan demikian, penggunaan Inpres sebagai dasar kebijakan pemerintahan dapat tetap selaras dengan prinsip negara hukum, memiliki dasar kewenangan yang jelas, serta tidak menimbulkan konflik norma maupun ketidakpastian hukum. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi lembaga negara dalam mengevaluasi penggunaan Instruksi Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi akademisi, mahasiswa, praktisi hukum, dan masyarakat dalam meningkatkan pemahaman mengenai kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden serta implikasi hukum yang timbul dari penggunaannya dalam sistem ketatanegaraan

Indonesia.

1.5 Keaslian Penelitian

Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan penulis laksanakan, berikut disajikan dalam bentuk tabel yang akan memperlihatkan mengenai keaslian penelitian disertai dengan korelasi dengan penelitian sebelumnya, sebagaimana di bawah ini:

Tabel 2. Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan Dengan Tugas Akhir Yang Di Usulkan
1.	Mayolla Octavia dan Laila Mauluda Tunnisa, "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional" (2025)	1) Bagaimana kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional? 2) Bagaimana daya ikat Instruksi Presiden dalam praktik ketatanegaraan Indonesia?	Kedudukan dan daya ikat Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional.	Penelitian sebelumnya berfokus pada analisis kedudukan dan daya ikat Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional. Sementara itu, penelitian ini tidak hanya mengkaji kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, tetapi juga menganalisis dasar konstitusional kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan.
2.	Muh Fakhri B. Katili, Riyanto Moonti, Roy Marthen Moonti, dan	1) Bagaimana kedudukan dan kekuatan hukum Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-	Kedudukan, fungsi, dan batasan penggunaan Instruksi Presiden dalam	Penelitian sebelumnya menitikberatkan pada peran Instruksi Presiden dalam pembentukan kebijakan nasional dari perspektif politik

	Muslim A. Kasim, "Reformasi Politik dan Kewenangan Presiden: Analisis Kritis terhadap Peran Instruksi Presiden dalam Pembentukan Kebijakan Nasional" (2025)	undangan Indonesia? 2) Apakah penggunaan Instruksi Presiden sebagai instrumen kebijakan nasional sejalan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional?	pembentukan kebijakan nasional.	hukum dan reformasi politik. Adapun penelitian ini berfokus pada analisis dasar konstitusional kewenangan Presiden dalam menerbitkan Instruksi Presiden serta mengkaji kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia berdasarkan perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara.
3.	Hilda Halnum Salsabil, Muflih Munazih, dan Eka Widadi, "Instruksi Presiden dalam Negara Hukum: Kewenangan Eksekutif atau Pelebaran Kekuasaan?" (2025)	1) Bagaimana kedudukan dan dasar hukum Instruksi Presiden dalam sistem hukum Indonesia? 2) Apakah penggunaan Instruksi Presiden berpotensi memperluas kekuasaan eksekutif di luar batas kewenangan konstitusional?	Kedudukan, dasar hukum, dan potensi perluasan kekuasaan eksekutif melalui penggunaan Instruksi Presiden.	Penelitian sebelumnya mengkaji Instruksi Presiden dari perspektif negara hukum dengan menitikberatkan pada potensi pelebaran kekuasaan eksekutif. Sementara itu, penelitian ini secara khusus menganalisis dasar konstitusional kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden serta mengkaji kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

1.6 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-

norma hukum positif yang berlaku. Metode ini digunakan karena fokus penelitian adalah menganalisis kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) serta mengkaji implikasi hukum penggunaan Instruksi Presiden sebagai dasar kebijakan pemerintahan dalam sistem hukum Indonesia.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*).⁹

Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar untuk diteliti melalui penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁰

Berdasarkan definisi tersebut, jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif karena peneliti menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data utama dalam menganalisis permasalahan hukum yang diteliti dan tidak melakukan penelitian lapangan. Jenis penelitian ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk menganalisis dasar konstitusional kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden

⁹ Amiruddin Dan H. Zainal Asikin, "Pengantar Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

¹⁰ Soerjono Soekanto, "Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat," 2007.

(Inpres) sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan serta mengkaji kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia berdasarkan perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan beberapa metode pendekatan (*approach*) yang relevan untuk menjawab permasalahan hukum yang dikaji, yaitu sebagai berikut.

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

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan serta posisi Instruksi Presiden dalam sistem hukum nasional. Melalui pendekatan ini, penelitian melakukan analisis terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, yang menjadi dasar dalam menentukan legalitas, hierarki, serta materi muatan peraturan. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti menilai kesesuaian substansi Instruksi Presiden dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan prinsip hierarki norma, sekaligus mengidentifikasi adanya potensi disharmoni vertikal maupun horizontal antara Inpres dengan peraturan lain.¹¹

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep, teori, dan asas

¹¹ Putri Karimah Harahap, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang Indonesia,” *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan* 4, no. 2 (Juni 2025): 233–48, doi:10.47200/awtjhpsa.v4i2.2868.

hukum yang relevan dengan persoalan penelitian, seperti teori hierarki norma Hans Kelsen, konsep hukum sebagai sistem, asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan konsep disharmoni regulasi. Pendekatan ini membantu peneliti dalam merumuskan kerangka teoretis mengenai kedudukan Instruksi Presiden sebagai kebijakan administratif yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan, sekaligus menilai sejauh mana penggunaan Inpres dapat dibenarkan secara teoritik dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Melalui kajian terhadap doktrin, literatur hukum, dan pandangan para ahli, penelitian memperoleh pijakan konseptual yang kuat untuk menilai apakah Inpres memiliki fungsi normatif atau hanya bersifat internal administratif.¹²

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan historis digunakan untuk menelusuri latar belakang serta perkembangan suatu aturan atau lembaga hukum dari waktu ke waktu. Melalui pendekatan ini, penelitian tidak hanya mengkaji ketentuan hukum yang berlaku saat ini, tetapi juga menelaah sejarah pembentukan dan perkembangan pengaturan mengenai objek yang diteliti sehingga dapat dipahami filosofi, perubahan, dan perkembangan yang melandasi lahirnya suatu aturan hukum. Pendekatan historis dalam penelitian ini digunakan untuk menelusuri sejarah pembentukan dan perkembangan penggunaan Instruksi Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dapat dipahami dengan demikian alasan penggunaan Instruksi Presiden yang tetap dipertahankan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan meskipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

¹² Hans Kelsen, *Pure theory of law* (Univ of California Press, 1967).

Dijelaskan sebagaimana oleh Peter Mahmud Marzuki yang dikutip dalam buku Suyanto, pendekatan historis dilakukan dengan mengkaji latar belakang suatu objek yang dipelajari serta perkembangan pengaturannya, sehingga membantu peneliti memahami filosofi, perubahan, dan perkembangan aturan hukum dari waktu ke waktu.¹³

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum diantaranya adalah bahan hukum primer, bahan hukum skunder dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum itu di uraikan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi dasar utama penelitian.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 20 Tahun 1966;
3. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah;
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

¹³ Suyanto, “Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Hukum Normatif, Empiris dan Gabungan” (Gresik: Unigres Press, 2022), hlm. 128-129.

7. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional;
8. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2017 tentang Peningkatan Efektivitas Pengawasan Obat dan Makanan;
9. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
10. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut;
11. Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2022 tentang Optimalisasi Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional;
12. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
13. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri atas buku-buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana (doktrin), kasus-kasus hukum, jurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.¹⁴

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier membantu menjelaskan istilah atau konsep yang

¹⁴ Johnny Ibrahim, "Teori dan metodologi penelitian hukum normatif," *Malang: Bayumedia Publishing* 57, no. 11 (2006).

digunakan dalam penelitian.

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).
- 2) Ensiklopedia hukum.
- 3) Kamus hukum.

Dengan tersedianya bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang beragam serta saling melengkapi, penelitian ini memiliki landasan normatif dan teoretis yang kuat untuk mengkaji kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. Bahan hukum primer memberikan fondasi hukum yang bersifat mengikat, sehingga memungkinkan peneliti menilai secara objektif legalitas, hierarki, dan kekuatan mengikat Instruksi Presiden melalui perbandingan langsung dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, serta regulasi lain yang relevan. Sementara itu, bahan hukum sekunder memperkaya analisis dengan menyediakan perspektif doktrinal, konseptual, dan metodologis dari para sarjana hukum serta penelitian terdahulu, sehingga peneliti dapat melihat masalah tidak hanya dari sudut pandang normatif, tetapi juga dari perkembangan wacana akademik yang lebih luas.

Selanjutnya, keberadaan bahan hukum tersier memberikan penjelasan tambahan terhadap istilah, konsep, serta pemaknaan yang diperlukan untuk memperjelas penggunaan terminologi hukum dalam penelitian. Ketiga jenis bahan hukum tersebut secara simultan membantu peneliti membangun konstruksi argumentasi yang sistematis, valid, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Dengan kerangka referensi yang komprehensif ini, penelitian tidak hanya mampu memberikan pemetaan yang akurat mengenai kedudukan Instruksi

Presiden dalam tata hukum Indonesia, tetapi juga memiliki kapasitas untuk menganalisis secara kritis fenomena disharmoni regulatif yang muncul dalam praktik. Dengan demikian, penggunaan bahan hukum yang lengkap dan terstruktur ini menjadi pondasi penting dalam mencapai tujuan penelitian serta menghasilkan temuan yang relevan bagi pengembangan ilmu hukum dan perbaikan sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran daring (*online search*). Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara menelaah berbagai sumber hukum yang relevan, seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta dokumen-dokumen hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Melalui studi kepustakaan, peneliti memperoleh landasan teoritis dan konseptual yang diperlukan untuk menganalisis permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian.

Selain itu, pengumpulan bahan hukum juga dilakukan melalui penelusuran daring (*online search*), yaitu dengan mengakses berbagai sumber elektronik yang terpercaya, seperti Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), situs resmi lembaga negara, jurnal elektronik, serta publikasi ilmiah lainnya yang relevan dengan penelitian. Teknik ini digunakan untuk memperoleh bahan hukum yang mutakhir dan mendukung analisis terhadap permasalahan hukum yang diteliti.¹⁵

¹⁵ Soekanto, "Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat." Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dengan prosedur penalaran silogisme deduktif. Analisis deskriptif kualitatif berarti bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan tidak dianalisis dengan perhitungan angka, melainkan disusun, diklasifikasikan, dan diuraikan berdasarkan isi, kualitas, serta keterkaitan antar aturan hukum, doktrin, dan putusan yang relevan. Menurut Johnny Ibrahim, analisis kualitatif digunakan dalam penelitian hukum normatif untuk menyusun sistematika hukum, menguraikan makna norma hukum, serta menjawab isu hukum yang dirumuskan.¹⁶

Sedangkan penalaran silogisme deduktif digunakan untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menuju pada hal yang bersifat khusus. Dalam penelitian hukum, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa silogisme deduktif merupakan cara berpikir yang lazim digunakan hakim maupun peneliti hukum, yakni dengan menempatkan peraturan hukum sebagai premis mayor (bersifat umum), fakta hukum sebagai premis minor (bersifat khusus), kemudian dari kedua premis tersebut ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan hukum yang diteliti.¹⁷

Dengan demikian, dalam penelitian ini premis mayor berupa norma hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

¹⁶ Johnny Ibrahim, "Teori dan metodologi penelitian hukum normatif." Malang: Bayumedia Publishing, 2006.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, "Penemuan hukum sebuah pengantar," 2007. Yogyakarta: Liberty, 2007.

Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dan Instruksi Presiden. Adapun premis minor berupa fakta hukum mengenai praktik penerbitan dan penggunaan Instruksi Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan serta kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Berdasarkan kedua premis tersebut, selanjutnya akan ditarik suatu kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah mengenai dasar konstitusional kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Instruksi Presiden serta kedudukan Instruksi Presiden dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.