

Anomali Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Kebijakan Pemangkasan Transfer ke Daerah

^{1*}Aini Rahmania; ²Muhamad Khoerul Umam

^{1,2} Universitas Islam Negeri Salatiga Indonesia

* Penulis Koresponden, aini.rahmania@uinsalatiga.ac.id

disubmisi: 30-06-2025

disetujui: 05-08-2025

Abstrak

Penelitian ini menganalisis anomali hierarki peraturan perundang-undangan dalam kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah (TKD). Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Instruksi Presiden merupakan instrumen kebijakan administratif, sedangkan Peraturan Menteri hanya memiliki legitimasi apabila dibentuk berdasarkan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi. Penggunaan kedua instrumen tersebut sebagai dasar kebijakan pemangkasan TKD berpotensi menimbulkan disharmoni norma, ketidakpastian hukum, serta melemahkan asas legalitas dan prinsip otonomi daerah. Ditinjau dari teori *Stufenbau des Recht*, praktik tersebut menunjukkan ketidaksesuaian dengan prinsip hierarki norma dalam negara hukum. Oleh karena itu, pembentukan kebijakan fiskal nasional perlu berpedoman pada hierarki peraturan perundang-undangan agar menjamin kepastian hukum dan konsistensi sistem hukum nasional.

Kata Kunci: Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, Transfer Daerah, Instruksi Presiden, Peraturan Menteri, Otonomi Daerah

Abstract

This study examines the anomaly in the hierarchy of laws and regulations concerning the policy of reducing Regional Transfers (TKD). The research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches. The findings reveal that a Presidential Instruction functions as an administrative policy instrument, while a Ministerial Regulation derives its legal legitimacy only when issued pursuant to a delegation of authority from higher-level legislation. The use of these two instruments as the legal basis for reducing TKD has the potential to create normative disharmony, legal uncertainty, and undermine the principles of legality and regional autonomy. From the perspective of the *Stufenbau des Recht* theory, this practice is inconsistent with the hierarchical structure of legal norms in a state governed by the rule of law. Therefore, the formulation of national fiscal policies should adhere to the established hierarchy of laws and regulations to ensure legal certainty and maintain the consistency of the national legal system.

Keywords: Hierarchy of Legislation, Regional Transfers, Presidential Instructions, Ministerial Regulations, Regional Autonomy

Pendahuluan

Kebijakan efisiensi fiskal merupakan variabel strategis yang berimplikasi signifikan terhadap mekanisme transfer keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia. Dalam konteks tersebut, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 diposisikan sebagai instrumen kebijakan yang dirancang untuk merespons berbagai persoalan struktural dalam sistem desentralisasi fiskal, termasuk disparitas kapasitas fiskal antardaerah serta belum optimalnya efektivitas pemanfaatan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kebijakan ini mencerminkan upaya konsolidasi fiskal yang diarahkan pada peningkatan akuntabilitas dan efisiensi pengelolaan keuangan publik dalam kerangka hubungan keuangan pusat daerah (Ardiansyah, A., Goo, F., & Digdowiseiso, 2024; Mamengko et al., 2025). Dengan demikian, kebijakan transfer fiskal tidak semata-mata diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antardaerah, tetapi juga perlu menjamin keberlanjutan pengelolaan kebijakan fiskal pada tingkat pemerintahan daerah (Haryadi, 2026; Wibowo et al., 2022).

Urgensi kebijakan pemangkasan TKD dalam beberapa tahun terakhir tidak dapat dilepaskan dari agenda efisiensi belanja negara dan penguatan ketahanan fiskal nasional. Pemerintah berargumentasi bahwa langkah tersebut diperlukan untuk menjaga defisit anggaran, stabilitas makroekonomi, serta optimalisasi prioritas pembangunan nasional. Kebijakan tersebut antara lain dituangkan dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 yang mengarahkan penyesuaian belanja kementerian/lembaga dan transfer ke daerah. Dalam perspektif kebijakan publik, langkah efisiensi fiskal dapat dipahami sebagai strategi rasional dalam kondisi keterbatasan fiskal (*fiscal constraint*). Namun, dalam konteks desentralisasi fiskal, pemangkasan TKD berpotensi menimbulkan implikasi serius terhadap kapasitas belanja daerah, kesinambungan program pelayanan dasar, serta stabilitas fiskal subnasional. Dengan demikian, kebijakan pemangkasan TKD tidak hanya berdimensi ekonomis, tetapi juga berdimensi konstitusional dan kelembagaan.

Data empiris menunjukkan bahwa kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah (TKD) telah menimbulkan dampak nyata terhadap kemampuan fiskal pemerintah daerah. Ketua Umum APPSI, Al Haris, menyatakan bahwa pengurangan Dana Bagi Hasil (DBH) berpotensi mengurangi kapasitas daerah dalam membayar belanja pegawai dan melanjutkan pembangunan infrastruktur. Gubernur Maluku Utara, Sherly Tjoanda Laos, juga mengungkapkan bahwa pemotongan DBH hingga 60 persen menyebabkan ruang fiskal daerah untuk pembangunan jalan dan jembatan semakin terbatas. Sementara itu, APEKSI mencatat bahwa penurunan TKD di sejumlah kota, termasuk Kota Blitar yang diperkirakan mengalami defisit APBD sekitar Rp100

miliar pada tahun 2026, memaksa pemerintah daerah menentukan prioritas antara pembayaran gaji ASN, layanan dasar, dan proyek Pembangunan (Dian Dewi Purnamasari, 2025).

Fakta tersebut memperkuat argumentasi bahwa kebijakan pemangkasan TKD tidak hanya berdimensi administratif, tetapi juga berdampak langsung terhadap pelaksanaan otonomi daerah dan pelayanan publik. Oleh karena itu, penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri sebagai dasar kebijakan fiskal strategis menimbulkan persoalan legitimasi normatif dan ketidaksesuaian dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan dalam *teori Stufenbau des Recht*.

Secara normatif, posisi TKD dalam sistem hukum Indonesia berakar pada rezim keuangan negara dan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU 1/2022 serta dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan (PUU) menurut UU 12/2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU 13/2022. Dalam konstruksi tersebut, kebijakan fiskal yang berdampak pada hak dan kewajiban daerah semestinya berlandaskan pada norma yang memiliki legitimasi hierarkis memadai, yakni Undang-Undang atau paling tidak PP sebagai delegasi langsung dari UU. Prinsip ini sejalan dengan asas legalitas dan kepastian hukum dalam negara hukum (*rechtsstaat*), serta teori jenjang norma (*Stufenbau des Recht*) yang menempatkan konsistensi vertikal sebagai prasyarat validitas norma (Jimly Asshiddiqie, 2009).

Permasalahan muncul ketika kebijakan pemangkasan TKD justru dioperasionalkan melalui Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri yang secara doktrinal tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Instruksi Presiden pada hakikatnya merupakan instrumen administratif internal dalam lingkup eksekutif, sedangkan Peraturan Menteri bersifat delegatif dan tidak boleh melampaui atau menyimpangi norma yang lebih tinggi. Sementara itu, Kejelasan kedudukan setiap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki norma merupakan prasyarat fundamental guna menjamin kemudahan dalam melakukan pengujian terhadap keabsahan (validitas) suatu peraturan. Penggunaan kedua instrumen tersebut dalam kebijakan yang berdampak luas terhadap keuangan daerah menimbulkan apa yang dalam penelitian ini disebut sebagai anomali hierarki, yakni terjadinya loncatan norma (*normative leap*) dari kebijakan administratif ke ranah yang semestinya diatur oleh norma setingkat undang-undang atau peraturan pemerintah.

Kajian mengenai kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) telah menarik perhatian banyak akademisi. Akan tetapi penelitian-penelitian terdahulu mengenai kebijakan Transfer ke Daerah (TKD) pada umumnya

berfokus pada aspek ekonomi publik dan administrasi fiskal, seperti efektivitas desentralisasi fiskal, dampak TKD terhadap kinerja pembangunan daerah, serta isu ketimpangan kapasitas fiskal antardaerah.

Kajian-kajian tersebut cenderung menempatkan TKD sebagai persoalan teknokratis dan manajerial, dengan penekanan pada desain formula alokasi, kinerja belanja daerah, serta keberlanjutan fiskal. Misalnya *Pertama*, penelitian oleh Ulfiah Syukri dkk (2025) Efisiensi Fiskal dan Dampaknya terhadap Transfer Dana Daerah: Analisis Kebijakan Inpres No. 1 Tahun 2025. Penelitian ini menyoroti dampak Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2025 terhadap efisiensi fiskal serta pola transfer dana daerah. *Kedua*, Penelitian oleh Auliya Harisa Salsabela dkk (2024) Optimalisasi Desentralisasi Fiskal: Upaya Peningkatan Kesejahteraan Daerah Tertinggal di Indonesia. Penelitian ini menyoroti tentang optimalisasi desentralisasi fiskal yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Kebaruan penelitian ini terletak pada fokus analisis normatif terhadap anomali hierarki peraturan perundang-undangan dalam konteks kebijakan pemangkasan TKD, khususnya melalui penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri sebagai dasar kebijakan fiskal yang bersifat strategis dan berdampak luas. Penelitian ini tidak hanya menguji kesesuaian materi muatan kebijakan tersebut dengan prinsip desentralisasi fiskal, tetapi juga menelaah secara kritis legitimasi normatif instrumen kebijakan yang digunakan dalam perspektif tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Selain itu, penelitian ini menawarkan kontribusi baru dengan mengaitkan praktik kebijakan fiskal eksekutif dengan teori hierarki norma dan prinsip negara hukum demokratis, khususnya terkait asas legalitas, kepastian hukum, dan akuntabilitas pembentukan kebijakan publik.

Penempatan norma secara sistematis dalam tata urutan peraturan perundang-undangan memungkinkan dilakukannya mekanisme kontrol vertikal melalui pengujian norma terhadap peraturan yang lebih tinggi. Dalam kerangka negara hukum yang demokratis, setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, harus dilaksanakan berdasarkan legitimasi yang sah serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Menurut Ekatjahjana sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggara, masyarakat sebagai subjek yang dikenai keberlakuan suatu PUU memiliki hak konstitusional untuk melakukan pengawasan terhadap materi muatan hukum yang dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Dengan demikian, akuntabilitas normatif dan keterbukaan dalam pembentukan peraturan menjadi elemen esensial dalam menjaga prinsip supremasi hukum dan

kedaulatan rakyat. Permasalahan tersebut tidak hanya menyentuh aspek kebijakan fiskal semata, tetapi juga menyangkut isu fundamental mengenai tata urutan dan kedudukan jenis PUU dalam sistem hukum nasional. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji secara komprehensif bagaimana sebenarnya kedudukan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam hierarki PUU di Indonesia.

Metode

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yang menitikberatkan pada analisis terhadap norma-norma hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta pendekatan kasus (*case approach*) apabila diperlukan untuk memperkuat analisis terhadap praktik penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam kebijakan pemangkas Transfer ke Daerah (TKD). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang relevan, terutama UUD 1945, UU 12/2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU 13/2022, serta peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara dan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, termasuk UU 1/2022. Selain itu, penelitian ini juga mengkaji kedudukan dan karakter hukum Instruksi Presiden serta Peraturan Menteri dalam struktur hierarki peraturan perundang-undangan. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi sistematis terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, analisis doktrinal mengenai kedudukan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta penalaran hukum secara deduktif untuk menilai kesesuaian kebijakan pemangkas TKD dengan asas legalitas, teori *Stufenbau des Recht*, dan prinsip negara hukum.

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Konsep hierarki PUU merupakan prinsip fundamental dalam sistem hukum Indonesia yang bertujuan untuk menjamin konsistensi, keselarasan, dan kepastian hukum antar norma. Hierarki tersebut didasarkan pada teori *Stufenbau des Recht* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan kemudian disempurnakan oleh Hans Nawiasky. Teori ini menempatkan Norma hukum tersusun dalam suatu hierarki bertingkat, sehingga setiap norma yang berada pada tingkatan lebih rendah harus memperoleh legitimasi dari norma yang lebih tinggi serta tidak boleh bertentangan dengan norma pada tingkat di atasnya.

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, hierarki PUU diatur dalam UU/12 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 13/ 2022. Pasal 7 ayat (1) UU tersebut menetapkan jenis dan hierarki PUU sebagai berikut:

Gambar 1

Hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia



Struktur hierarki tersebut menunjukkan bahwa setiap pembentukan norma hukum harus berlandaskan kewenangan yang sah serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Tujuan utama dari sistem hierarki ini adalah menciptakan keteraturan sistem hukum (*legal order*) sehingga tidak terjadi konflik norma yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan terdapat pula berbagai instrumen hukum yang tidak secara eksplisit disebut dalam hierarki tersebut, seperti Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri. Keberadaan instrumen tersebut menimbulkan diskursus tersendiri dalam kajian hukum tata negara, terutama terkait kedudukannya dalam sistem peraturan perundang-undangan. Beberapa kajian menunjukkan bahwa ketidakjelasan posisi beberapa instrumen regulasi di luar hierarki formal seringkali memunculkan problematika normatif dalam praktik pembentukan kebijakan publik di Indonesia (Aditya & Winata, 2018). Dengan demikian, meskipun sistem hierarki telah diatur secara normatif, dalam praktiknya masih terdapat

dinamika yang menimbulkan perdebatan mengenai status hukum berbagai bentuk regulasi yang tidak secara eksplisit disebut dalam struktur hierarki tersebut.

Dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia, Instruksi Presiden cenderung tidak berkedudukan sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang masuk hierarki Pasal 7, melainkan lebih tepat dipahami sebagai instrumen kebijakan atau perintah internal presiden dalam ranah eksekutif. Kesimpulan ini konsisten dengan temuan bahwa hukum Indonesia masih menyisakan kekosongan pengaturan mengenai hierarki *delegated legislation* dan belum memberi penempatan yang jelas bagi bentuk-bentuk regulasi eksekutif di luar hierarki formal (Al-fatih et al., 2023; Isroji et al., 2024). Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 jo. UU 13/2022 diidentifikasi sebagai ruang pengakuan terhadap regulasi di luar hierarki formal, tetapi kajian mutakhir menegaskan bahwa hierarki *delegated legislation* di Indonesia belum dirumuskan secara jelas. Karena itu, Instruksi Presiden lebih aman dianalisis bukan sebagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan PP atau Perpres, melainkan sebagai produk eksekutif yang keberlakuannya bergantung pada fungsi delegasi, posisi lembaga pembentuk, dan sumber kewenangan yang melahirkannya (Al-fatih et al., 2023; Harahap, 2025).

Berbeda dengan Instruksi Presiden, Peraturan Menteri memiliki posisi yang lebih kompleks dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam hierarki Pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Peraturan Menteri tetap diakui dalam Pasal 8 UU tersebut sebagai salah satu bentuk peraturan yang diakui sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Secara teoritis, Permen dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori utama. Pertama, Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, seperti UU, PP, atau Perpres. Dalam hal ini, Permen berfungsi sebagai peraturan pelaksana (*delegated legislation*) yang bertujuan untuk mengatur hal-hal teknis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan administratif kementerian untuk mengatur tata kelola internal sektoral (Irfan Ardyan Nusantara, 2021). Dalam perspektif sistem presidensial, menteri merupakan pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan Peraturan Menteri pada dasarnya tidak bersifat independen, melainkan merupakan perpanjangan dari kewenangan eksekutif Presiden. Dengan kata lain, Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk sepanjang terdapat dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan yang lebih tinggi. (Ridwan, 2021)

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa secara yuridis Permen yang termasuk dalam kategori PUU adalah yang dibentuk berdasarkan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, bukan yang semata-mata didasarkan pada kewenangan administratif kementerian (Ubaiyana & Mar'atun Fitriah, 2021). Kondisi ini menunjukkan adanya dualitas karakter Peraturan Menteri dalam sistem hukum Indonesia, yaitu sebagai peraturan pelaksana yang bersifat normatif sekaligus sebagai instrumen administratif yang bersifat sektoral.

Kebijakan Pemangkasan Transfer ke Daerah melalui Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri

Desentralisasi fiskal merupakan instrumen fundamental dalam desain ketatanegaraan Indonesia pascareformasi yang bertujuan memperkuat otonomi daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendorong pemerataan pembangunan. Dalam kerangka tersebut, Transfer ke Daerah (TKD) menjadi komponen strategis dalam struktur APBN karena berfungsi sebagai instrumen equalization untuk mengurangi ketimpangan kapasitas fiskal antardaerah. Reformulasi kebijakan TKD dalam lima tahun terakhir menunjukkan dinamika yang signifikan, terutama dalam konteks konsolidasi fiskal nasional pascapandemi dan tekanan ekonomi global. Sejumlah studi mutakhir menegaskan bahwa Desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen strategis dalam mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional bangsa Indonesia. Menurut Nurhemi dan Suryani yang dikutip oleh Harisa (2024) menyatakan bahwa: "Tujuan desentralisasi fiskal mencakup beberapa aspek penting, yaitu: (1) mengurangi disparitas dan kesenjangan pembangunan antarwilayah; (2) mengakomodasi aspirasi daerah, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber keuangan serta penguatan kemandirian daerah; (3) mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan; dan (4) mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang akuntabel serta transparan". Namun demikian, dalam praktiknya kebijakan pengelolaan TKD tidak selalu berjalan linear dengan prinsip-prinsip normatif dalam sistem hukum keuangan negara (Salsabela & Darmawan, 2024).

Kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah (TKD) dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan adanya kecenderungan penggunaan instrumen administratif sebagai dasar operasional kebijakan fiskal nasional. Salah satu contoh paling aktual adalah diterbitkannya Inpres 1/2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan APBN dan APBD Tahun Anggaran 2025 yang pada pokoknya mengarahkan kementerian/lembaga serta pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi belanja, termasuk penyesuaian terhadap alokasi transfer ke daerah. Dalam praktik implementasinya, kebijakan tersebut kemudian ditindaklanjuti melalui berbagai Permen Keuangan dan kebijakan teknis lainnya yang mengatur mekanisme penyesuaian,

penundaan, maupun efisiensi penyaluran dana transfer. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan yang berdampak langsung terhadap kapasitas fiskal daerah tidak lagi semata-mata didasarkan pada norma setingkat undang-undang atau peraturan pemerintah, melainkan banyak dioperasionalkan melalui instrumen administratif eksekutif.

Secara administratif, penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri memang dapat dipahami sebagai bagian dari kebutuhan pemerintah untuk melakukan respons cepat terhadap kondisi fiskal nasional. Dalam teori administrasi negara modern, fleksibilitas kebijakan merupakan salah satu karakter penting dalam tata kelola pemerintahan yang efektif. Namun demikian, fleksibilitas administratif tetap harus ditempatkan dalam koridor negara hukum (*rechtsstaat*), sehingga tidak boleh mengabaikan prinsip legalitas dan hierarki norma hukum.

Dalam konteks negara hukum, setiap kebijakan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum luas terhadap hak dan kewajiban subjek hukum publik, termasuk pemerintah daerah, harus memiliki legitimasi normatif yang memadai. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa asas legalitas merupakan prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mensyaratkan seluruh tindakan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah berdasarkan hukum. Dengan demikian, penggunaan instrumen administratif untuk mengatur kebijakan fiskal strategis yang berdampak langsung terhadap daerah memerlukan justifikasi normatif yang kuat agar tidak menimbulkan penyimpangan kewenangan (Hadjon, 1994). Secara normatif, Transfer ke Daerah merupakan bagian dari rezim keuangan negara yang pengaturannya telah ditetapkan melalui undang-undang, khususnya UU 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, perubahan atau pengurangan alokasi transfer yang berdampak signifikan terhadap kemampuan fiskal daerah semestinya dilakukan melalui instrumen hukum yang memiliki legitimasi hierarkis yang setara atau setidaknya memiliki delegasi yang jelas dari undang-undang.

Negara lain umumnya menata transfer fiskal melalui aturan formal, formula objektif, dan kombinasi equalization serta tax sharing, tetapi hasilnya sangat ditentukan oleh desain kelembagaan, transparansi, dan insentif bagi pemerintah daerah. Di Kanada, Jerman, dan Swiss, program equalization ditetapkan secara konstitusional, sedangkan di Australia diatur melalui legislasi federal. India menggunakan badan statutori seperti *Finance Commission* untuk transfer tertentu, sementara transfer lain tetap lebih rentan pada intervensi pusat (Mishra & Yadav, 2025). Brazil memberi perlindungan kuat terhadap campur tangan pusat dengan menempatkan faktor formula transfer dalam konstitusi, meski itu mengurangi fleksibilitas

penyesuaian kebijakan. Apabila dibandingkan dengan praktik tersebut, kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah di Indonesia melalui Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri menunjukkan perbedaan mendasar. Instrumen administratif digunakan untuk mengatur kebijakan yang berdampak langsung terhadap kapasitas fiskal daerah tanpa melalui perubahan norma pada tingkat undang-undang. Kondisi ini memperlihatkan bahwa legitimasi formal kebijakan fiskal strategis di Indonesia relatif lebih lemah dibandingkan negara-negara yang menempatkan perubahan transfer fiskal sebagai materi yang harus ditetapkan melalui instrumen hukum berhierarki tinggi. Oleh karena itu, secara komparatif, praktik di Indonesia menguatkan adanya persoalan kesesuaian antara bentuk instrumen hukum, sumber kewenangan, dan substansi pengaturan dalam perspektif negara hukum.

Penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam kebijakan pemangkasan TKD justru memperlihatkan adanya perluasan fungsi instrumen administratif ke ranah pembentukan norma yang berdampak umum. Instruksi Presiden yang secara teoritis merupakan *beleidsregel* atau *policy rules* digunakan untuk mengarahkan penyesuaian anggaran daerah, sedangkan Peraturan Menteri Keuangan digunakan untuk menentukan mekanisme pengurangan atau penyesuaian transfer. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya pergeseran fungsi instrumen administratif menjadi *quasi-legislation* yang berimplikasi langsung terhadap daerah. Fenomena ini dapat dipandang sebagai bentuk anomali hierarki peraturan perundang-undangan karena instrumen yang secara normatif berada di luar struktur hierarki formal justru digunakan untuk mengatur materi yang bersifat strategis dan berdampak luas. Menurut Maria Farida Indrati (Maria Farida Indrati, 2020), kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan merupakan prinsip utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Materi muatan tertentu hanya dapat diatur oleh jenis peraturan tertentu sesuai tingkat kewenangannya. Dengan demikian, penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam kebijakan pemangkasan TKD menimbulkan persoalan mendasar terkait kesesuaian antara bentuk instrumen hukum dan substansi pengaturan yang dimuat di dalamnya.

Problematisasi Asas Legalitas dan Kepastian Hukum

Penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri sebagai dasar kebijakan pemangkasan TKD menimbulkan problematisasi serius dalam perspektif asas legalitas dan kepastian hukum. Dalam negara hukum modern, asas legalitas tidak hanya dimaknai sebagai keharusan adanya dasar hukum bagi tindakan pemerintah, tetapi juga menuntut agar dasar hukum tersebut dibentuk melalui prosedur dan jenis peraturan yang sesuai dengan sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Asas legalitas merupakan prinsip fundamental yang menempatkan hukum sebagai dasar legitimasi seluruh tindakan

pemerintahan. Menurut Utrecht, pemerintah tidak diperbolehkan bertindak tanpa kewenangan yang diberikan oleh hukum. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang mempengaruhi hak dan kewajiban publik harus memiliki dasar hukum yang jelas, pasti, dan dapat dipertanggungjawabkan secara normatif (Utrecht, 1962).

Dalam konteks kebijakan pemangkasan TKD, problem utama muncul karena Instruksi Presiden secara konseptual bukan merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Instruksi Presiden hanya bersifat internal administratif dan ditujukan kepada aparatur pemerintahan dalam rangka pelaksanaan kebijakan Presiden. Dengan demikian, ketika Instruksi Presiden digunakan sebagai dasar pengurangan atau penyesuaian transfer fiskal kepada daerah, maka muncul pertanyaan mengenai legitimasi normatif dari kebijakan tersebut. Kondisi yang sama juga terjadi terhadap penggunaan Peraturan Menteri Keuangan. Meskipun keberadaan Peraturan Menteri diakui dalam Pasal 8 UU 12/2011, namun keberlakuannya tetap harus bersumber dari delegasi kewenangan yang jelas. Peraturan Menteri tidak dapat membentuk norma baru yang melampaui atau menyimpangi ketentuan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam perspektif teori hierarki norma Hans Kelsen, validitas suatu norma hukum ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, apabila suatu kebijakan yang berdampak luas terhadap daerah hanya didasarkan pada instrumen administratif tanpa delegasi yang jelas dari undang-undang, maka legitimasi normatifnya menjadi problematis. Hal ini berpotensi menciptakan apa yang disebut sebagai cacat legitimasi normatif (*normative legitimacy defect*). Masalah legalitas muncul karena Instruksi Presiden bukan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan dan pada dasarnya hanya bersifat administratif internal (Katili et al., 2025). Karena itu, Inpres tidak semestinya menjadi dasar utama untuk membebani pihak di luar struktur eksekutif atau menciptakan norma publik baru. Problem serupa juga ada pada Peraturan Menteri bila menteri membentuk regulasi melampaui sumber kewenangannya. Kajian 2025 tentang regulasi menteri menyebut ketidakjelasan jenis dan sumber kewenangan, batas pembentukan peraturan, serta delegasi langsung yang kurang terkendali sebagai pemicu tumpang tindih dan ketidakpastian (Dillah et al., 2025).

Selain problem legalitas, penggunaan instrumen administratif dalam kebijakan pemangkasan TKD juga menimbulkan persoalan kepastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan bahwa setiap subjek hukum, termasuk pemerintah daerah, dapat mengetahui secara jelas dasar, prosedur, dan batas kewenangan dalam suatu kebijakan publik. Ketika kebijakan fiskal strategis ditentukan melalui instrumen administratif yang fleksibel dan mudah berubah, maka stabilitas hubungan keuangan pusat dan daerah menjadi terganggu.

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu orientasi fundamental dalam hukum yang harus diwujudkan, di samping tercapainya keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Tanpa kepastian hukum, maka hukum kehilangan fungsi prediktabilitasnya dalam mengatur kehidupan bernegara (Rahardjo, 2006). Dalam konteks TKD, ketidakpastian regulasi berpotensi mengganggu perencanaan pembangunan daerah, penyusunan APBD, serta kesinambungan program pelayanan publik. Dengan demikian, penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri sebagai dasar utama kebijakan pemangkasan TKD menunjukkan adanya problematika serius terhadap penerapan asas legalitas dan kepastian hukum dalam sistem hukum Indonesia.

Analisis Anomali Hierarki dalam Perspektif *Teori Stufenbau des Recht*

Teori Stufenbau des Recht menempatkan hukum sebagai tata norma bertingkat, di mana setiap norma memperoleh validitas dari norma yang lebih tinggi sampai pada norma dasar (Hadi, 2024)(Nabillah et al., 2025). Dalam konteks Indonesia, struktur hierarkis itu tercermin dalam perkembangan sistem peraturan perundang-undangan sejak pengaturan tata urutan norma hingga mekanisme pengujian norma untuk memastikan validitasnya (Hadi, 2024). UUD 1945 diposisikan sebagai norma tertinggi dalam praktik pengujian konstitusional, sehingga setiap norma di bawahnya harus selaras secara materiil dan prosedural (Ramdani, 2026).

Pengembangan Hans Nawiasky relevan karena membedakan jenis norma menurut fungsi dan tingkatannya, sehingga jenis instrumen tidak dapat dipisahkan dari materi muatan yang diaturnya (Probowo et al., 2025). Karena itu, dalam negara hukum, pembentukan norma tidak cukup hanya sah secara administratif, tetapi juga harus tepat secara hierarkis, transparan, dan terkoordinasi agar tidak menimbulkan kontradiksi vertikal maupun horizontal (Sahara et al., 2025).

Dalam hukum positif Indonesia, Peraturan Menteri tidak dicantumkan dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, tetapi keberadaannya diakui melalui Pasal 8, sehingga posisi formalnya kerap menimbulkan kebingungan (Probowo et al., 2025). Sejumlah kajian menegaskan bahwa Peraturan Menteri seharusnya dibentuk atas dasar delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, bukan semata-mata atribusi jabatan menteri (Probowo et al., 2025)(Irfan Ardyan Nusanto, 2021). Karena itu, sumber kewenangan menjadi penentu utama untuk membedakan Peraturan Menteri sebagai *verordnung* atau sebagai *beleidsregel* (Irfan Ardyan Nusanto, 2021).

Instruksi Presiden bahkan lebih problematik, karena penelitian tentang Inpres menunjukkan bahwa ia tidak termasuk dalam hierarki

peraturan perundang-undangan dan dipahami sebagai produk kebijakan yang bertumpu pada diskresi. Literatur tentang *beleidsregel* juga menegaskan bahwa aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan ke administrasi negara sendiri dan tidak sama dengan norma umum yang mengikat keluar seperti peraturan perundang-undangan (Irfan Ardyan Nusanto, 2021).

Dalam kebijakan pemangkasan TKD, masalah utamanya bukan sekadar siapa pembentuk norma, tetapi ketidaksesuaian antara bentuk instrumen dan substansi yang diatur. Kajian konflik norma di tingkat Perpres dan Permendagri menunjukkan bahwa ketika pembentukan regulasi mengabaikan pendalaman materi, koordinasi, sinkronisasi, dan harmonisasi, hasilnya adalah tumpang tindih dan inkonsistensi norma (Ulfiah Syukri et al., 2025). Literatur tentang kedudukan Peraturan Menteri juga menunjukkan bahwa ketidakjelasan posisinya telah lama menimbulkan problem saat berhadapan dengan norma lain, termasuk Peraturan Daerah (Juwita Putri Pratama et al., 2022).

Karena pemangkasan TKD menyentuh hubungan keuangan pusat-daerah dan hak fiskal daerah, materi demikian lebih dekat dengan kebijakan strategis berdampak eksternal daripada sekadar pengaturan internal administrasi. Bukti empiris menunjukkan transfer fiskal berpengaruh signifikan terhadap PAD, pertumbuhan ekonomi daerah, dan perilaku belanja daerah (Halawa et al., 2025) (Oktaviana et al., 2026). Di banyak daerah juga terdapat ketergantungan tinggi pada transfer pusat dan gejala *flypaper effect*, sehingga perubahan melalui instrumen administratif berpotensi menimbulkan dampak struktural yang luas.

Dari perspektif *Stufenbau*, penggunaan Inpres dan Permen untuk memangkas TKD tampak sebagai *normative leap*, karena instrumen yang secara teoritik dan yuridis lebih rendah atau bahkan berada di luar hierarki formal dipakai untuk mengatur materi yang berdampak langsung pada daerah. Dalam kerangka itu, problem utamanya ada pada tiga lapis: validitas kewenangan, ketepatan jenis norma, dan disharmoni vertikal dengan sistem peraturan yang lebih tinggi (Irfan Ardyan Nusanto, 2021) (Juwita Putri Pratama et al., 2022). Kondisi ini juga sejalan dengan kritik bahwa pembentukan regulasi di Indonesia masih lemah pada koordinasi, partisipasi, dan kualitas perancangan, sehingga membuka ruang dominasi eksekutif dalam kebijakan strategis (Sahara et al., 2025).

Selain itu, mekanisme koreksi atas konflik demikian seharusnya bertumpu pada judicial review, bukan semata *executive review*, karena sengketa validitas norma pada akhirnya merupakan ranah kekuasaan kehakiman (Probowo et al., 2025). Jadi, dalam perspektif teori *Stufenbau des Recht*, pemangkasan TKD melalui Instruksi Presiden dan Peraturan

Menteri dapat dinilai sebagai anomali hierarki peraturan perundang-undangan karena terdapat ketidakselarasan antara struktur norma, sumber kewenangan, dan materi muatan yang diatur.

Penutup

Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri pada dasarnya tidak memiliki kedudukan yang sama dengan peraturan perundang-undangan dalam hierarki formal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Instruksi Presiden lebih tepat dipahami sebagai instrumen kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang bersifat internal dalam lingkup eksekutif, sedangkan Peraturan Menteri hanya memiliki legitimasi normatif sepanjang dibentuk berdasarkan delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri dalam kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah menunjukkan adanya anomali hierarki peraturan perundang-undangan karena instrumen administratif digunakan untuk mengatur materi yang bersifat strategis dan berdampak luas terhadap hubungan keuangan pusat dan daerah. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni norma, problem legitimasi hukum, ketidakpastian hukum, serta penyimpangan terhadap asas legalitas.

Selain itu, kebijakan pemangkasan TKD melalui instrumen administratif juga berimplikasi terhadap prinsip otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Ketidakstabilan kebijakan transfer fiskal berpotensi mengurangi kapasitas daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam perspektif teori *Stufenbau des Recht*, praktik tersebut mencerminkan adanya loncatan norma (*normative leap*) yang tidak sepenuhnya sejalan dengan prinsip hierarki norma dalam negara hukum.

Berdasarkan hasil penelitian, pemerintah perlu memastikan bahwa setiap kebijakan fiskal yang berdampak strategis terhadap hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dibentuk melalui instrumen hukum yang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 sebagaimana telah diubah dengan UU 13/2022. Penggunaan Instruksi Presiden dan Peraturan Menteri hendaknya dibatasi pada fungsi administratif dan pelaksanaan kewenangan yang secara tegas didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga tidak menimbulkan disharmoni norma maupun ketidakpastian hukum.

Selain itu, diperlukan penguatan mekanisme harmonisasi dan pengawasan dalam pembentukan kebijakan fiskal nasional agar tetap selaras dengan asas legalitas, prinsip negara hukum, serta

penghormatan terhadap otonomi daerah. Penelitian selanjutnya disarankan mengkaji implementasi kebijakan pemangkasan Transfer ke Daerah dari perspektif hukum administrasi negara, hukum keuangan negara, maupun putusan peradilan yang relevan, sehingga diperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai dampaknya terhadap tata kelola hubungan keuangan pusat dan daerah.

Daftar Pustaka

- Aditya, Z. F., & Winata, M. R. (2018). Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia). *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 9(1), 79–100. <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>
- Al-fatih, S., Safaat, M. A., Eko, A., Uyun, D. Al, & Nur, M. (2023). The Hierarchical Model of Delegated Legislation in Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, 7(2).
- Ardiansyah, A., Goo, F., & Digidowiseiso, K. (2024). Analysis of Fiscal Gaps and Regional Transfers Between Regions in Indonesia. *Journal of Social Science*, 5(3), 858-864. <https://doi.org/https://doi.org/10.46799/jss.v5i3.829>
- Dian Dewi Purnamasari. (2025). *Dana Transfer Daerah Dipangkas, Mendagri: Efisiensi Belanja Birokrasi*. Kompas.id.
- Dillah, D. F., Nur, I. T., & Hamzah, H. (2025). *The Legal Problems of Ministerial Regulations in the Presidential System of Government*. 5, 200–209.
- Hadi, S. (2024). *DiH: Jurnal Ilmu Hukum The Influence of Theorie Von Stufenbau der Rechtsordnung in the Indonesian Legal System*. 20, 202–210. <https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989>
- Hadjon, P. (1994). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Universitas Gajah Mada Press.
- Halawa, L. L., Sukma, M., Limbong, E., & Pangestoeti, W. (2025). Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah di Indonesia dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Terkait Keuangan Negara. *Studi Administrasi Publik Dan Ilmu Komunikasi*, 2(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.62383/studi.v2i1.102>
- Harahap, P. K. (2025). Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 4(2), 233–248. <https://doi.org/10.47200/AWTJHPSA.V4I2.2868>

- Haryadi, A. P. (2026). Dampak Pemotongan Anggaran terhadap Digitalisasi Birokrasi dan Keadilan Distributif di Daerah Tertinggal. *Nuansa Akademik: Jurnal Pembangunan Masyarakat*, 11(1), 77–96. <https://doi.org/10.47200/jnajpm.v11i1.3266>
- Irfan Ardyan Nusanto. (2021). Analisis terhadap Dualitas Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 4.
- Isroji, I., Anam, K., Irawan, A., Mf, M. S. H., Rahman, A. S., & Fadzlurrahman, F. (2024). Peraturan Daerah Dalam Hirarki Perundang-undangan Indonesia. *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 3(1), 45–56. <https://doi.org/10.47200/awtjhpsa.v3i1.2226>
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada.
- Juwita Putri Pratama, Lita Tyesta ALW, & Sekar Anggun Gading Pinilih. (2022). Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 886–908.
- Katili, M. F. B., Moonti, R., Moonti, R. M., & Kasim, M. A. (2025). *Reformasi Politik dan Kewenangan Presiden: Analisis Kritis terhadap Peran Instruksi Presiden dalam Pembentukan Kebijakan Nasional*. 2, 373–383.
- Mamengko, R. S., Kasenda, V. D. D., & Tampi, B. (2025). Kajian Terhadap Peraturan Daerah Terkait Dengan Investasi Di Kabupaten Minahasa. *Nuansa Akademik: Jurnal Pembangunan Masyarakat*, 10(1), 181–194. <https://doi.org/10.47200/JNAJPM.V10I1.2761>
- Maria Farida Indrati. (2020). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Kanisius.
- Mishra, D. K., & Yadav, V. (2025). Fiscal federalism and local autonomy: A comparative study of intergovernmental transfers in india and brazil. *Lex Localis-Journal Of Local Self-Government*, 23(S5), 3452–3469.
- Nabillah, T., Wibowo, R., Prasetyo, A., Ohoiwutun, Y. A. T., & Rato, D. (2025). Hakikat Keilmuan Hukum Sistem Civil Law dalam Perspektif Teori Hukum Murni. *Jurnal Hukum Legalita*, 7. <https://doi.org/https://doi.org/10.47637/legalita.v7i2.2003>
- Oktaviana, N., Saripta, B., Muhammad, W., & Fadlli, D. (2026). Analisis Pengaruh Dbh , Dau , Dak Terhadap PDRB ADHK 2010 Di Kabupaten/Kota Provinsi Ntb Tahun 2011–2024. *E-JURNAL EKONOMI DAN BISNIS UNIVERSITAS UDAYANA*, 15(01), 131–140.

- Probowo, J., Suahriyanto, D., & Hartana, H. (2025). Kedudukan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2022 Tentang Penanganan Dugaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia. *Journal Syntax Idea*, 7(10), 1332–1341.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Ramdani, M. I. (2026). *Penerapan Hierarki Norma dalam Putusan Mahkamah Konstitusi atas UU Kesehatan Tahun 2023: Analisis Teori Stufenbau menjaga supremasi konstitusi melalui mekanisme pengujian konstitusional terhadap undang-.* 5(November 2025).
- Sahara, A., Utami, T. K., Permatasari, P. I., Kurniawan, R., & Setiawan, W. J. (2025). Hukum , Ilmu Perundang-Undangan dan Peraturan Perundang-Undangan. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Humaniora*, 2(November). <https://doi.org/https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i6.1331>
- Salsabela, A. H., & Darmawan. (2024). Optimalisasi Desentralisasi Fiskal: Upaya Peningkatan Kesejahteraan Daerah Tertinggal di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Dan Manajemen*, 2(6), 551–564.
- Ubaiyana, & Mar'atun Fitriah. (2021). Kedudukan Peraturan Menteri Sebagai Bagian Dari Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Mimbar Hukum*, Vol. 33, N, 600.
- Ulfiah Syukri, Sofiaturohmah, S., & Kasman, A. (2025). Efisiensi Fiskal dan Dampaknya terhadap Transfer Dana Daerah: Analisis Kebijakan Inpres No. 1 Tahun 2025. *Journal of Governance Innovation*, 7(1), 347–359. <https://doi.org/10.36636/jogiv.v7i1.6832>
- Utrecht, E. (1962). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ichtiar Baru.
- Wibowo, T., Siregar, H., Rustiadi, E., & Hardiyanto, A. T. (2022). The Analysis of Sub-National Fiscal Risk in Indonesia. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 17(7), 2183–2188. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.170718>

