

**FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM  
PENYELENGGARAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN**

**Freddy Poernomo**

Universitas Kartini Surabaya, Indonesia

Email: [freddypoernomo6@gmail.com](mailto:freddypoernomo6@gmail.com)

Diterima : 1 January 2022, Revisi : 20 February 2022 Disetujui : 25 February 2022

**ABSTRACT**

Governance is impossible without legislation and bureaucracy. Legislation is a source of government authority, both binding authority and discretionary authority, while the bureaucracy moves the wheels of government. The implementation of the wheels of government by the bureaucracy must be based on the authority according to the laws and regulations and the irregularities have legal implications in the form of legal responsibility by the bureaucracy. Deviations in the implementation of government authority by the bureaucracy can be in the form of abuse of authority, arbitrary actions, or arbitrary actions. The act of abuse of authority by the bureaucracy occurs when the three bureaucracies use their authority differently from the purpose for which the authority is granted by legislation. Arbitrary action when the bureaucracy does not give adequate consideration in making decisions or taking other actions. Actions without authority are bureaucratic actions that violate the limits of authority in the form of substance, time, or place. Bureaucratic responsibility due to irregularities in the implementation of authority can be in the form of administrative responsibilities such as canceling decisions that have been issued or criminal liability if the deviation has implications for state financial losses.

Keywords: legislation, government bureaucracy, discretion

**ABSTRAK**

Penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin tanpa peraturan perundang-undangan dan birokrasi. Peraturan perundang-undangan menjadi sumber kewenangan pemerintahan, baik itu kewenangan terikat maupun kewenangan diskresi, sedangkan birokrasi menggerakkan roda pemerintahan. Pelaksanaan roda pemerintahan oleh birokrasi harus berdasarkan kewenangan menurut peraturan perundang-undangan dan tindakan penyimpangannya berimplikasi akibat hukum berupa tanggung jawab hukum oleh birokrasi. Penyimpangan pelaksanaan kewenangan pemerintahan oleh birokrasi dapat berupa penyalahgunaan wewenang, tindakan sewenang-wenang, atau tindakan sewenang-wenang. Tindakan penyalahgunaan wewenang oleh birokrasi terjadi ketika birokrasi menggunakan kewenangannya secara berbeda dari tujuan diberikannya kewenangan tersebut oleh peraturan perundang-undangan. Tindakan sewenang-wenang ketika birokrasi tidak memberikan pertimbangan yang memadai dalam membuat keputusan atau melakukan tindakan lainnya. Tindakan tanpa wewenang adalah tindakan birokrasi yang melanggar batas-batas kewenangan berupa substansi, waktu, atau tempat. Tanggung jawab birokrasi akibat penyimpangan pelaksanaan kewenangan dapat berupa tanggung jawab administratif seperti membatalkan keputusan yang telah diterbitkan atau tanggung jawab pidana jika dari penyimpangan tersebut berimplikasi kerugian keuangan negara.

Kata kunci: peraturan perundang-undangan, birokrasi pemerintahan, diskresi

## **PENDAHULUAN**

Kata-kata seperti ‘birokrasi’ atau ‘birokratis’ sangat dikenal di masyarakat dan umumnya muncul pada saat bersentuhan dengan pelayanan publik. Dua kata tersebut dicitrakan negatif biasanya merujuk pada pelayanan publik yang tidak sederhana atau berbelit-belit. Namun demikian, apakah sebenarnya makna dari dua kata tersebut?

Cara paling mudah untuk menemukan definisi dari suatu kata adalah dengan melihat kamus. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online yang dimaksud dengan birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Sementara itu birokratis bermakna bersifat birokrasi yang berarti pemerintahan yang cenderung lamban dan statis. Dari KBBI online ini kita cukup dapat memahami apa itu birokrasi dan birokratis tetapi belum memberikan gambaran secara komprehensif. Untuk itu perlu dilacak dari literatur mengenai birokrasi itu sendiri (Satria, 2020)

Menurut Ali Farazmand, birokrasi memiliki tiga pengertian (Farzmand, 2009) Pertama, pandangan tradisional tentang birokrasi dikemukakan Weber dan memiliki karakteristik model Weberian yang merujuk pada setiap organisasi pada masyarakat modern yang memiliki beberapa karakteristik ideal seperti kesatuan perintah, garis hierarki yang jelas, divisi pekerjaan dan spesialisasi, pencatatan dan sistem merit untuk rekrutmen dan peningkatan, dan akhirnya aturan dan regulasi-regulasi untuk mengatur hubungan dan kinerja organisasi. Kedua, birokrasi adalah organisasi atau lembaga lebih besar yang terstruktur dengan misi, fungsi, dan proses serta dengan dampak yang signifikan pada lingkungan internal dan eksternal. Ketiga, arti birokrasi meskipun tidak banyak disebut dalam kalangan akademik, sosiolog dan ilmuwan politik menyebutnya sebagai ‘dinamis; dan meluas pada birokrasi institusi militer dan keamanan pemerintah dan pemerintahan pada sektor publik dan privat.

Pengetian lainnya mengenai birokrasi dikemukakan Daniel Oran

sebagai berikut:

Birokrasi adalah suatu organisasi seperti badan pemerintah atau militer dengan ciri-ciri umum yang meliputi: adanya rantai komando dengan sedikit orang pada posisi di atas dibandingkan dengan yang di bawah, adanya posisi dan tanggung jawab yang jelas, aturan dan prosedur yang kaku, 'pita merah' (banyak formulir yang harus diisi dan prosedur yang sulit untuk dilalui), dan adanya delegasi kewenangan dari atas ke bawah untuk tiap tingkatan. (Oran, 2000)

Dari definisi birokrasi di atas, dapat dipetik pengertian birokrasi yang meliputi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Birokrasi adalah suatu organisasi;
2. Organisasi yang terstruktur dengan menetapkan misi, fungsi, dan proses;
3. Dalam organisasi itu ada rantai komando dari orang-orang yang berkedudukan lebih atas kepada orang-orang yang kedudukannya lebih rendah;
4. Pada birokrasi terdapat pembagian yang jelas posisi dan tanggung jawab masing-masing personil;
5. Pada birokrasi pada umumnya terdapat aturan dan prosedur yang tidak luwes; dan
6. Ada delegasi kewenangan dari atas ke bawah untuk tiap tingkatan.

Selain birokrasi dan birokratis masih ada satu lagi yang berhubungan yaitu biro. Biro disebut juga departemen pemerintahan. (Goodsell, 2005) Charles T. Goodsell mengartikan biro sebagai semua kementerian, departemen, atau sub unit sektor publik yang dibebani dengan tanggung jawab pemerintahan dan bekerja dengan menggunakan dana negara. Biro dapat berada pada kantor pusat atau lainnya dan dapat berada pada lembaga eksekutif, legislatif, maupun judicial.

Dengan demikian, biro merujuk pada lembaga atau institusinya, sementara birokrasi adalah organisasi dalam lembaga atau institusi tersebut. Birokratis menunjuk pada sifat dari birokrasi yang tidak sederhana, rumit

atau berbelit-belit.

Penyelenggaraan birokrasi pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dari setiap tindakan dalam birokrasi. Tanpa peraturan perundang-undangan tidak melahirkan kewenangan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan (Labolo, 2013).

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian doktrinal yaitu penelitian yang tujuannya untuk sistematisasi, memperbaiki, dan mengklarifikasi hukum pada topik tertentu dengan melakukan analisis sumber primer dan sumber sekunder (Bradley, 2007). Penelitian ini bertujuan untuk sistematisasi, memperbaiki, dan mengklarifikasi hukum tentang fungsi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Bahan hukum yang menjadi sumber analisis penelitian ini hanya berupa hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak memiliki authority tetapi mendiskusikan atau menganalisis doktrin-doktrin hukum (Cohen, Morris L. and Olson, 1992) atau dengan kata lain bahan yang mengulas bahan hukum primer yang dalam penelitian ini meliputi buku teks, artikel jurnal dan makalah yang relevan dengan topik penelitian.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Menurut Alex Carroll, yang dimaksud peraturan perundang-undangan meliputi peraturan hukum yang dibuat oleh parlemen baik itu secara langsung dalam bentuk undang-undang (statute atau primary legislation) atau secara tidak langsung berupa aturan hukum yang dibuat oleh otoritas lain yang mendapat pelimpahan kekuasaan (delegasi) dari parlemen untuk membuat aturan perundang-undangan yang

dikenal sebagai subordinate atau secondary legislation (Caroll, 2007).

Beranjak dari pandangan Alex Carrol ini, maka yang dimaksud peraturan perundang-undangan tidak hanya undang-undang (legislasi) tetapi termasuk juga peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintahan (regulasi). Di Indonesia, undang-undang dibuat DPR dan Presiden sedangkan regulasi jumlahnya sangat banyak mulai dari regulasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Regulasi itu misalnya peraruran pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri. Peraturan lembaga-lembaga non kementerian, peraturan gubernur atau bupati/wakilota, dan masih banyak lagi lainnya.

#### **1. Asas Legalitas**

Dalam hukum administrasi/pemerintahan yang dimaksud asas legalitas adalah bahwa organ-organ pemerintahan bekerja hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.(Bradley, 2007) Menurut asas legalitas, pelaksanaan pemerintahan harus berdasarkan peraturan hukum umum yang dibuat dan diumumkan oleh badan pembuat undang-undang (badan legisltif).(Alder, n.d.)

Inti dari asas legalitas adalah bahwa setiap kewenangan publik mensyaratkan dasar hukumnya.(Stroink, 2005) Mengapa dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas dijelaskan Carlo Romano sebagai berikut:

Pelaksanaan kewenangan pemerintahan dapat memiliki konsekuensi yang menentukan bagi warga negara dan asumsi dasar dalam negara hukum yang demokratis adalah bahwa pemerintah tidak ikut campur dalam kebebasan warga negaranya kecuali memiliki kewennagan yang jelas untuk melakukannya. Asas legalitas mengharuskan setiap tindakan pemerintah yang dapat mempengaruhi hak dan kebebasan individu memiliki dasar hukum.(Romano, 2002)

Jadi, asas legalitas dapat dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, bagi organ pemerintah asas legalitas menjadi dasar adanya kewenangan

mereka. Tanpa peraturan perundang-undangan tidak ada kewenangan. Kedua, bagi warga negara maka ada jaminan perlindungan dari tindakan sewenang-wenang dari organ pemerintah. Mereka dapat melihat dan membaca tindakan apa saja yang dapat dilakukan oleh organ-organ pemerintah.

## **2. Diskresi**

Asas legitas yang pondasinya adalah hukum tertulis dapat bersifat kaku dan tidak dapat mengimbangi pergerakan kebutuhan masyarakat yang sangat dinamis.

Untuk mencegah kelemahan dari asas legalitas itu ada yang namanya diskresi. Asas legalitas dalam pelaksanaannya dapat mengalami hambatan karena beberapa sebab. Pertama, tidak ada aturan tertulis untuk menyelesaikan kasus tertentu yang ada dalam masyarakat. Kedua, aturan tertulisnya ada tetapi tidak jelas rumusannya sehingga menimbulkan keraguan apakah aturan tersebut dapat diterapkan atas suatu kasus tertentu. Di sini diskresi memainkan peran pentingnya.

Diskresi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan meliputi tiga bentuk. Pertama, diskresi berarti tindakan dari organ pemerintahan untuk menyelesaikan suatu persoalan tertentu tanpa ada dasar hukum tertulis sama sekali. Kedua, diskresi berarti tindakan organ pemerintahan yang menetapkan pilihan atas suatu aturan yang memberikan pilihan. Contoh dari diskresi ini adalah ketika ada aturan misalnya 'pejabat yang berwenang dapat menempatkan uang kas pada bank pemerintah'. Ruang lingkup diskresi di sini berarti memilih bank pemerintah mana yang akan menjadi tempat menyimpan uang kas. Ketiga, diskresi berarti organ pemerintahan harus menafsirkan sendiri suatu konsep tertentu dalam aturan tertulis. Misalnya, ada aturan yang menetapkan 'demi kepentingan umum...kepala daerah dapat ...' Di sini organ pemerintahan diberi diskresi untuk menetapkan sendiri makna kepentingan umum.

## **TINDAKAN TANPA WEWENANG, PENYALAHGUNAN WEWENANG, DAN SEWENANG-WEWENANG**

### **1. Tindakan Tanpa Wewenang**

Tindakan tanpa wewenang adalah tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang melanggar batas-batas wewenang yaitu substansi, tempat, dan waktu. Tindakan tanpa wewenang adalah tindakan di luar wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan (Engkus, 2019).

Tindakan tanpa wewenang yang pertama adalah tindakan menggunakan wewenang yang melanggar batas substansi. Misal seorang Walikota menerbitkan surat pemberhentian dosen Perguruan Tinggi Negeri yang berada di wilayahnya. Tindakan Walikota tersebut tersebut dikatakan melanggar substansi karena pengangkatan dan pemberhentian dosen Perguruan Tinggi Negeri merupakan kewenangan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi bukan wewenang walikota (Fakultas et al., 2014).

Kedua, tindakan tanpa wewenang karena melanggar tempat. Tindakan tanpa wewenang yang semacam ini misalnya Walikota Surabaya mengangkat Camat pada Kecamatan yang berada di wilayah Kabupaten Gresik.

Tindakan tanpa wewenang yang ketiga adalah tindakan menggunakan wewenang yang melanggar batas waktu. Misalnya A adalah seorang kepala Dinas Perhubungan dan pada tanggal 15 September 2018 telah dipindah tugaskan menjadi kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Pada tanggal 16 September 2018 A menerbitkan surat keputusan yang mengangkat B menjadi salah satu kepala seksi pada Dinas Perhubungan. Tindakan A yang seperti ini adalah tindakan tanpa wewenang karena A bukan lagi kepala Dinas Perhubungan. A telah melanggar batas waktu dalam menggunakan wewenangnya sebagai kepala Dinas Perhubungan. Akibat hukum dari tindakan tanpa wewenang adalah batal demi hukum. Batal demi hukum berarti sejak semula tindakan beserta akibatnya dianggap tidak pernah ada.

## **2. Tindakan Penyalahgunaan Wewenang**

Tindakan penyalahgunaan wewenang adalah tindakan menyimpang dalam menggunakan wewenang. Wewenang digunakan untuk tujuan berbeda dari maksud diberikannya kewenangan tersebut. Misal, kewenangan untuk membeli komputer digunakan untuk membeli sepeda motor.

Menurut Bernard Schwartz, tindakan organ pemerintahan dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang jika:

1. Organ pemerintahan melakukan tindakan dalam ruang lingkup wewenangnya, mengikuti prosedur dengan tepat, dan mematuhi ketentuan undang-undang serta regulasi yang mengatur tindakannya, tetapi ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari tujuan diberikannya wewenang itu (Maylawati et al., 2022).
2. Penyalahgunaan wewenang adalah ketika badan atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang dilarang, yaitu tujuan lain dari yang dimaksudkan oleh pembentuk undangundang.
3. Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan bukan untuk tujuan kepentingan umum, tetapi untuk tujuan personal atau pribadi (Schwartz, 2006).

Tindakan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian kepentingan pihak lain dapat mengajukan gugatan pembatalan di pengadilan (Pengadilan Tata Usaha Negara) dan sekaligus tuntutan ganti kerugian jika ada kerugian. Tindakan penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi kerugian keuangan negara pelakunya dapat dibebani sanksi pengembalian kerugian keuangan negara.

## **3. Tindakan Sewenang-wenang**

Indroharto menyebut sebagai tindakan yang menyimpang dari nalar yang sehat untuk menyebut tindakan sewenang-wenang. Tindakan sewenang-wenang terjadi ketika tidak menggunakan semua pertimbangan-pertimbangan yang menjadi pedoman dalam penggunaan wewenang

(Endicott, 2011).

Indroharto mengemukakan bahwa tindakan sewenang-wenang meliputi dua aspek sebagai berikut.

1. Tidak dilakukannya perbuatan menimbang-nimbang terhadap semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang dikeluarkan; atau
2. Telah dilakukan perbuatan menimbang-nimbang tersebut yang sedemikian tidak masuk akal, sehingga mengakibatkan dikeluarkannya keputusan yang sama sekali tidak bisa diterima/dibenarkan (Indroharto, 1994).

Pihak yang dirugikan oleh tindakan sewenang-wenang dari organ pemerintahan dapat mengajukan gugatan pembatalannya di pengadilan (Pengadilan Tata Usaha Negara) sekaligus tuntutan ganti kerugian jika ada kerugian (Hak et al., 2015).

## **SIMPULAN**

Fungsi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sangat penting karena berdasarkan asas legalitas tidak ada wewenang tanpa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis memiliki kelemahan karena sifatnya yang statis sehingga tidak akan mampu mengimbangi gerak masyarakat yang sangat cepat. Di sini diperlukan diskresi untuk mengatasi kekakuan dari asas legalitas.

Penggunaan wewenang oleh penyelenggara birokrasi dapat terjadi penyimpangan yang meliputi tindakan tanpa wewenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Tindakan tanpa wewenang beserta akibatnya adalah batal demi hukum yang berarti sejak semula tindakan dan akibat hukumnya tersebut dianggap tidak pernah ada. Tindakan penyalahgunaan wewenang dan sewenang dapat digugat di pengadilan oleh pihak yang dirugikan sekaligus tuntutan ganti kerugian. Tindakan penyalahgunaan wewenang oleh organ pemerintahan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dapat dibebani sanksi

pengembalian kerugian keruangan negara.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alder, J. (n.d.). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Fourth Edition.
- Bradley, A. W. & K. D. E. (2007). *Constitutional and Administrative Law* (14th ed.). Pearson Education.
- Carroll, A. (2007). *Constitutional and Administrative Law* (4th ed.). Pearson Education.
- Cohen, Morris L. and Olson, K. C. (1992). *Legal Research*. West Publishing Co.
- Endicott, T. (2011). *Administrative Law* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Farzmand, A. (2009). *Bureaucracy, Administration, and Politics: An Introduction*. CRC Press.
- Goodsell, C. T. (2005). *The Bureau as Unit of Governance*. Oxford University Press.
- Indroharto. (1994). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Dalam Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (A.A.U.P.B)*. Citra Aditya Bakti.
- Oran, D. (2000). *Oran's Dictionary of the Law*. West Legal Studies.
- Romano, C. (2002). *Advance Tax Rulings and Principles of Law Towards a European Tax Rulings Systems?* University of Groningen.
- Schwartz, B. (2006). *French Administrative Law and The Common-Law World*. The Lawbook Exchange, Ltd.
- Stroink, F. (2005). *Judicial Lawmaking and administrative Law*. Intersentia.
- Engkus, R. N. (2019). Implementasi Kebijakan Layanan Pembebasan Biaya Perkara Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Di Pengadilan Agama Purwakarta Tahun 2017. *Politicon: Jurnal Ilmu Politik*, 1(2), 176–193.
- Fakultas, D., Sosial, I., & Negeri, U. (2014). *Manajemen Keluhan Pelanggan Pendidikan*. 1–64.
- Hak, P., Pendidikan, A., Dari, M., & Miskin, K. (2015). *Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesajaraan Dalam Ilmu Hukum*. 1.
- Labolo, M. (2013). Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya. *Ilmu Pemerintahan*, 248.
- Maylawati, D. S., Khosyi'ah, S., & Kholiq, A. (2022). Society's Perspectives on Contemporary Islamic Law in Indonesia through Social Media

Analysis Technology: A Preliminary Study. *International Journal of Islamic Khazanah*, 12(1), 14–31.

Satria, H. (2020). Kebijakan Kriminal Pencegahan Korupsi Pelayanan Publik. *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi*, 6(2), 169–186.  
<https://doi.org/10.32697/integritas.v6i2.660>