

# Jurnal Atribusi hukum

Vol. [1] Masalah [1], [2026]

## Kebijakan Publik dan Legalitas Tindakan Administrasi Pemerintahan: Suatu Pendekatan Yuridis-Normatif

*M Arya Nur Sodikin, M Roma Dani,*

*[muhammadarya7340@gmail.com](mailto:muhammadarya7340@gmail.com),*

*Universitas Muhammadiyah Kotabumi*

### Abstrak

Kebijakan publik dan legalitas tindakan administrasi pemerintahan melalui pendekatan yuridis-normatif. Fokus kajian diarahkan pada bagaimana tindakan pejabat administrasi harus tetap berada dalam batas kewenangan yang dibenarkan oleh hukum, meskipun kebijakan publik sering menuntut fleksibilitas dalam implementasinya. Analisis dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta doktrin hukum administrasi negara. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa legalitas merupakan prasyarat fundamental bagi setiap tindakan pemerintahan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan menjamin akuntabilitas publik. Artikel ini menegaskan bahwa keseimbangan antara tujuan kebijakan publik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum merupakan elemen kunci dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, transparan, dan berkeadilan.

**Kata kunci:** Kebijakan Publik; Legalitas; Wewenang; Akuntabilitas Publik.

### Pendahuluan

Kebijakan publik pada dasarnya merupakan instrumen strategis yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan penyelenggaraan negara, mulai dari peningkatan kesejahteraan masyarakat hingga penataan tata kelola pemerintahan yang efektif. Dalam konteks administrasi pemerintahan, setiap kebijakan yang dihasilkan tidak hanya mengandung aspek politis dan sosiologis, tetapi juga memerlukan legitimasi hukum yang jelas. Hal ini disebabkan karena tindakan administrasi negara selalu berimplikasi langsung terhadap hak dan kepentingan masyarakat, sehingga setiap keputusan atau tindakan pemerintah harus berada dalam koridor legalitas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (Ridwan HR, 2020).

Legalitas dalam hukum administrasi negara menjadi prinsip fundamental yang menentukan apakah suatu tindakan pemerintahan dapat dibenarkan secara hukum. Prinsip legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan pejabat publik harus memiliki dasar kewenangan yang sah, baik dari undang-undang maupun peraturan yang lebih rendah, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (Philipus M. Hadjon, 2011). Dalam praktiknya, kebutuhan untuk merespons dinamika sosial sering kali membuat pemerintah mengambil langkah-langkah kebijakan yang bersifat fleksibel, bahkan inovatif. Namun, fleksibilitas tersebut tidak boleh mengesampingkan ketentuan hukum formal yang mengatur batas kewenangan pemerintah.

Di sisi lain, perkembangan paradigma pemerintahan modern yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan pelayanan publik yang optimal mendorong pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan diskresioner dalam melaksanakan tugasnya. Diskresi memang diperbolehkan sepanjang digunakan untuk mengisi kekosongan hukum, mengatasi stagnasi administratif, atau memberikan solusi cepat dalam keadaan mendesak. Namun demikian, diskresi tidak dapat digunakan secara sewenang-wenang, karena tetap terikat oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), seperti asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan wewenang, dan asas kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Dengan demikian, legalitas dan AUPB menjadi dua instrumen normatif yang harus berjalan beriringan dalam evaluasi terhadap tindakan administrasi pemerintahan.

Hubungan antara kebijakan publik dan legalitas tindakan pemerintahan menjadi semakin penting di tengah meningkatnya sengketa administrasi yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Banyak kasus menunjukkan bahwa tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebijakan tertentu justru dinyatakan batal atau tidak sah karena tidak mempunyai dasar kewenangan yang jelas atau bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang baik (Asshiddiqie, 2016). Fenomena ini menegaskan bahwa kebijakan pemerintah tidak dapat berdiri sendiri tanpa pijakan hukum yang kuat. Kebijakan publik yang baik harus memenuhi kriteria rasionalitas, kebutuhan publik, dan akuntabilitas, tetapi legitimasi yuridis tetap menjadi unsur utama agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan persoalan hukum.

Selain itu, globalisasi dan percepatan perkembangan teknologi informasi juga menuntut pemerintah untuk menyesuaikan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah kini dituntut untuk mengadopsi sistem administrasi digital yang lebih responsif dan transparan. Namun, perubahan tersebut tetap harus dilakukan dalam kerangka hukum administratif yang mengatur standar pelayanan, prosedur pengambilan keputusan, dan mekanisme pertanggungjawaban pejabat publik (Dwiyanto, 2018). Artinya, inovasi kebijakan harus tetap sejalan dengan standar legalitas agar tidak menimbulkan maladministrasi maupun pelanggaran hak-hak masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis keterkaitan antara kebijakan publik dan legalitas tindakan administrasi pemerintahan dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Kajian ini penting karena dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana pemerintah seharusnya merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik tanpa melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh hukum. Selain itu, pembahasan ini diharapkan dapat memberikan landasan akademik bagi upaya penyempurnaan tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel, transparan, dan selaras dengan prinsip negara hukum.

Pertama, Bagaimana hubungan konseptual antara kebijakan publik dan legalitas dalam tindakan administrasi pemerintahan?

Kedua, Bagaimana prinsip legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) mengatur batas kewenangan pejabat administrasi dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan publik?

Ketiga, Apa saja bentuk penyimpangan atau permasalahan hukum yang dapat muncul ketika tindakan administrasi pemerintahan dilakukan tanpa dasar legalitas yang memadai?

Keempat, Bagaimana pendekatan yuridis-normatif dapat digunakan untuk menilai kesesuaian kebijakan publik dengan ketentuan hukum administrasi negara?

## **Metode**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang menitikberatkan analisis pada norma hukum yang berlaku sebagai pedoman dalam menilai legalitas tindakan administrasi pemerintahan. Pendekatan ini dipilih karena fokus kajian terletak pada penelaahan prinsip legalitas, kewenangan administratif, serta kesesuaian kebijakan publik dengan kerangka peraturan perundang-undangan.

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal (doctrinal research). Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menginterpretasikan aturan hukum, asas-asas hukum, dan doktrin yang berkaitan dengan kebijakan publik dan tindakan administrasi pemerintahan. Penelitian doktrinal dianggap relevan karena mengandalkan analisis terhadap bahan hukum untuk menjelaskan bagaimana hukum seharusnya diterapkan oleh pejabat administrasi.

### **2. Sumber dan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan tiga jenis bahan hukum:

1. Bahan Hukum Primer, meliputi:
  - o Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - o Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
  - o Peraturan perundang-undangan terkait kebijakan publik dan tata usaha negara
  - o Putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung yang relevan
2. Bahan Hukum Sekunder, berupa:
  - o Buku-buku hukum administrasi negara
  - o Artikel jurnal ilmiah
  - o Pendapat para pakar administrasi negara dan kebijakan publik
3. Bahan Hukum Tersier, seperti:
  - o Kamus hukum
  - o Ensiklopedia
  - o Sumber pendukung yang memberikan pemahaman konseptual tambahan

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Proses ini mencakup penelusuran literatur hukum, dokumen resmi pemerintah, jurnal ilmiah, serta putusan pengadilan yang relevan. Teknik ini digunakan untuk memperoleh pemahaman komprehensif mengenai perkembangan konsep legalitas dan kaitannya dengan kebijakan publik.

### **4. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisis dilakukan dengan metode analisis kualitatif, yaitu dengan menguraikan, menafsirkan, dan menghubungkan bahan hukum yang diperoleh hingga menghasilkan argumentasi hukum yang sistematis. Analisis kualitatif ini mencakup:

- Interpretasi terhadap norma hukum formal
- Telaah perbandingan antara asas legalitas dan praktik kebijakan publik

- Pengujian keselarasan antara tindakan administrasi dan prinsip-prinsip AUPB

Pendekatan analitis ini memungkinkan peneliti menarik kesimpulan mengenai tingkat kepatuhan tindakan pemerintah terhadap ketentuan hukum administrasi negara, sekaligus menilai permasalahan yang muncul ketika kebijakan publik tidak dilandasi legalitas yang memadai.

## **Diskusi**

### **1. Hubungan Konseptual antara Kebijakan Publik dan Legalitas dalam Administrasi Pemerintahan**

Kebijakan publik merupakan instrumen yang digunakan pemerintah untuk mengatur, mengarahkan, dan menyelesaikan berbagai persoalan dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik tidak hanya mengandung aspek politis, tetapi juga memerlukan dasar yuridis agar dapat dilaksanakan secara sah. Menurut Dunn (2018), kebijakan publik selalu lahir dari proses pengambilan keputusan yang dipengaruhi oleh kondisi sosial, politik, ekonomi, serta kebutuhan masyarakat. Namun, meskipun berorientasi pada pemecahan masalah, pelaksanaan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara hukum.

Dalam sistem hukum administrasi Indonesia, legalitas menjadi batas utama yang mengarahkan tindakan setiap pejabat publik. Ridwan HR (2020) menegaskan bahwa prinsip legalitas tidak hanya menuntut keberadaan dasar hukum dalam setiap tindakan pemerintahan, tetapi juga memastikan bahwa tindakan tersebut dilakukan sesuai prosedur, kewenangan, dan tujuan yang dibenarkan oleh hukum. Dengan kata lain, kebijakan publik hanya dapat diimplementasikan apabila sejalan dengan aturan yang berlaku.

Hubungan antara kebijakan publik dan legalitas bersifat komplementer. Kebijakan publik memberikan tujuan dan arah tindakan pemerintahan, sedangkan legalitas memberikan batasan dan legitimasi terhadap tindakan tersebut. Keduanya harus berjalan harmonis agar tindakan administrasi tidak keluar dari batas kewenangan (*ultra vires*). Jika kebijakan disusun tanpa mempertimbangkan aspek legalitas, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan sengketa administrasi, maladministrasi, bahkan pelanggaran hak-hak masyarakat.

## 2. Legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Instrumen Pengendali Kekuasaan Pemerintah

Legalitas merupakan unsur utama yang membatasi tindakan administrasi agar tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Dalam penjelasan Philipus M. Hadjon (2011), legalitas dipahami sebagai prinsip yang mengharuskan setiap tindakan pemerintah didasarkan pada norma hukum yang jelas. Hal ini sejalan dengan konsep *rechtstaat*, yang menempatkan hukum sebagai penuntun utama penyelenggaraan pemerintahan. Di Indonesia, prinsip legalitas diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan administratif secara rinci.

Namun, legalitas saja tidak cukup untuk mengatur tindakan administrasi dalam konteks modern yang sangat dinamis. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menghadirkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai pedoman etik dan normatif yang mengatur penggunaan diskresi pejabat. AUPB mencakup asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas proporsionalitas, dan asas tidak menyalahgunakan wewenang.

Asas tidak menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) menjadi sangat penting dalam mencegah tindakan pejabat yang memanfaatkan kebijakan publik untuk tujuan-tujuan di luar kepentingan masyarakat. Hadjon (2011) menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi ketika pejabat melampaui batas kewenangan, bertindak tidak sesuai prosedur, atau menggunakan kewenangan untuk tujuan yang menyimpang. Dalam konteks implementasi kebijakan publik, penyimpangan ini sering kali muncul ketika pejabat menafsirkan kebijakan secara luas tanpa memperhatikan batasan normatif yang ada.

UU Administrasi Pemerintahan secara tegas mengatur bahwa diskresi hanya boleh digunakan jika diperlukan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengatasi persoalan mendesak, atau memberikan kepastian hukum dalam keadaan belum diatur. Namun diskresi wajib tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan harus didasarkan pada AUPB. Dengan demikian, legalitas dan AUPB menjadi dua instrumen kunci dalam menjaga agar kebijakan publik tetap dilaksanakan sesuai prinsip negara hukum.

### **3. Potensi Penyimpangan dalam Pelaksanaan Kebijakan Publik Tanpa Dasar Legalitas yang Memadai**

Ketika kebijakan publik dilaksanakan tanpa dasar hukum yang jelas, risiko terjadinya penyimpangan kewenangan semakin besar. Penyimpangan tersebut dapat berupa:

- a. Tindakan melampaui kewenangan (ultra vires)

Pejabat bertindak di luar batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Misalnya, keputusan dicabut atau dikeluarkan tanpa dasar kewenangan delegatif atau atributif. Menurut Asshiddiqie (2016), tindakan semacam ini merupakan pelanggaran serius karena merusak prinsip dasar negara hukum dan membuka ruang terjadinya ketidakpastian hukum.

- b. Maladministrasi dalam pelayanan publik

Ombudsman Republik Indonesia mencatat berbagai bentuk maladministrasi seperti penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, dan prosedur yang tidak wajar. Hal ini sering muncul karena pejabat menafsirkan kebijakan tanpa berpegang pada standar hukum dan prosedur formal (Dwiyanto, 2018).

- c. Keluarnya keputusan yang bertentangan dengan hukum (onrechtmatige overheidsdaad)

Putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara menunjukkan banyak contoh di mana kebijakan pemerintah yang bersifat strategis justru dibatalkan oleh pengadilan karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam banyak kasus, pemerintah mengabaikan prosedur konsultasi publik, analisis dampak, maupun ketentuan formal lainnya.

- d. Pelanggaran terhadap hak masyarakat

Ketika kebijakan tidak memiliki dasar legalitas, tindakan pemerintah dapat mengancam hak atas pelayanan publik, hak atas informasi, dan hak atas perlindungan hukum. Ridwan HR (2020) menegaskan bahwa semua tindakan administrasi yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat wajib diuji melalui mekanisme hukum, baik melalui PTUN maupun pengawasan oleh Ombudsman.

Dari berbagai potensi penyimpangan tersebut, terlihat jelas bahwa kebijakan publik hanya dapat efektif apabila legalitas dijunjung tinggi. Tanpa legalitas, kebijakan berpotensi menimbulkan kerugian sosial, ekonomi, dan hukum.

#### **4. Pendekatan Yuridis-Normatif dalam Menilai Keselarasan Kebijakan Publik dengan Hukum Administrasi Negara**

Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk menilai apakah kebijakan publik telah memenuhi unsur legalitas dan sesuai dengan AUPB. Pendekatan ini memfokuskan analisis pada:

- a) Kesesuaian kebijakan dengan peraturan perundang-undangan

Analisis dilakukan dengan meninjau hierarki norma mulai dari UUD 1945, undang-undang, hingga peraturan pelaksana. Menurut Jimly Asshiddiqie (2020), suatu kebijakan harus selaras secara vertikal dan horizontal dalam struktur peraturan perundang-undangan agar dapat diterapkan secara sah.

- b) Evaluasi terhadap kewenangan pejabat

Pendekatan normatif menilai apakah tindakan pejabat berada dalam wilayah kewenangan atributif, delegatif, atau mandat. Tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan yang sah dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

- c) Pengujian terhadap prinsip AUPB

Kebijakan publik harus dihitung berdasarkan asas proporsionalitas, kecermatan prosedural, keterbukaan informasi, serta mekanisme pertanggungjawaban. Hal ini sejalan dengan ketentuan UU Administrasi Pemerintahan yang menjadikan AUPB sebagai standar operasional dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

- d) Analisis terhadap putusan pengadilan

Yurisprudensi PTUN digunakan untuk melihat bagaimana pengadilan menafsirkan aspek legalitas dalam kebijakan publik. Banyak putusan menunjukkan bahwa kebijakan yang tidak memenuhi syarat legalitas dan AUPB cenderung dibatalkan oleh pengadilan.

Dengan demikian, pendekatan yuridis-normatif memberikan alat analisis yang kuat untuk memastikan bahwa kebijakan publik tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga sah secara hukum.

#### **5. Urgensi Legalitas sebagai Pondasi Utama Kebijakan Publik**

Legalitas merupakan fondasi yang menjaga agar kebijakan publik tetap berada dalam kerangka negara hukum. Aspek legalitas memberikan jaminan bahwa setiap tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dan tidak merugikan kepentingan masyarakat. Asshiddiqie (2016) menyatakan bahwa legalitas adalah mekanisme pengendalian

kekuasaan yang memastikan bahwa pemerintah bekerja berdasarkan kehendak bebas, melainkan berdasarkan aturan yang telah ditetapkan.

Selain itu, legalitas memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Tanpa legalitas yang kuat, kebijakan publik akan kehilangan legitimasi, menurunkan kepercayaan masyarakat, dan berpotensi menimbulkan konflik. Oleh karena itu, kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang tidak hanya relevan secara sosial, tetapi juga memiliki dasar hukum yang jelas dan sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

## **Kesimpulan**

Kebijakan publik dan legalitas tindakan administrasi pemerintahan merupakan dua unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam penyelenggaraan negara yang berlandaskan prinsip *rechtstaat*. Kebijakan publik memberikan arah, tujuan, dan instrumen bagi pemerintah dalam merespons kebutuhan masyarakat, sedangkan legalitas berfungsi sebagai batas dan pedoman agar setiap tindakan administrasi dilakukan secara sah, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Melalui pendekatan yuridis-normatif, dapat disimpulkan bahwa tindakan pemerintahan yang berlandaskan kebijakan publik hanya dapat dinilai sah apabila memiliki dasar kewenangan yang jelas, mengikuti prosedur hukum yang ditetapkan, serta memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Ketidaaan dasar legalitas atau pelaksanaan kebijakan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang, maladministrasi, serta sengketa administrasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa legalitas tidak hanya menjadi syarat formal, tetapi juga merupakan instrumen pengendali kekuasaan agar kebijakan publik tidak menyimpang dari tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan berkeadilan. Oleh karena itu, setiap perumusan dan implementasi kebijakan publik harus selalu didasarkan pada kerangka hukum positif serta memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan hak masyarakat. Dengan demikian, legalitas menjadi fondasi utama bagi pemerintah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, responsif, dan selaras dengan nilai-nilai negara hukum

## **Referensi**

### **Buku**

Asshiddiqie, Jimly. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Asshiddiqie, Jimly. (2020). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Dunn, William N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.
- Dwiyanto, Agus. (2018). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hadjon, Philipus M. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2022). *Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia*. Jakarta: ORI.
- Ridwan HR. (2020). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

### **Lain**

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.