

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

**Siti Halilah**

**Dosen Program Studi Hukum Tata Negara  
Sekolah Tinggi Agama Islam An-Nadwah Kuala Tungkal  
Kabupaten Tanjung Jabung Barat  
Email: [sitihalilahsh@yahoo.com](mailto:sitihalilahsh@yahoo.com)**

### Abstrak

Instrumen pemerintah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan negara secara umum. Jika berbicara tentang Instrumen Pemerintahan tidak lepas dari alat dan sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya, instrumen yuridis yang dipergunakan untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan seperti perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrument hukum keperdataan. Instrument Hukum ini akan menjadi dasar yang digunakan pemerintah dalam menjakalankan tugas dan kewenangannya.

**Kata Kunci** : Instrumen, Pemerintah

### Latar Belakang

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen- instrumen pemerintahan. Instrumen tersebut di perlukan agar fungsi pemerintah mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat melaksanakan secara efektif. Istilah pemerintah dalam bahasa inggris disebut dengan “government” dan perancis “gouvernement” yang keduanya berasal dari perkataan latin “gubernaculum”, artinya “kemudi”, disalin dalam bahasa indonesia kadang-kadang juga dengan “penguasa”. Sehingga sesuatu permerintahan adalah suatu penguasa yang memimpin dan mengemudi suatu negara demi mencapai cita-cita suatu negara. Instrumen pemerintah sangat berpengaruh demi menuju negara yang di inginkan oleh seluruh warga negara yang ada di negara tersebut. Instrument pemerintah yang di maksud adalah dalam hal ini alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Instrumen pemerintah di klasifikasikan menjadi 4 yaitu : instrumen

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

yuridis, instrumen materiil, instrumen personil/kepegawaian, instrumen keuangan negara. Dalam instrumen yuridis terdapat dua poin yaitu peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan, hukum perdata juga andil dalam instrumen ini karena konsekuensi dari negara kesejahteraan, pemerintah tidak cukup dengan hukum publik saja tapi butuh hukum perdata.

Instrumen pemerintah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan negara secara umum. Jika berbicara tentang Instrumen Pemerintahan tidak lepas dari alat dan sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya, instrumen yuridis yang dipergunakan untuk mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan masyarakat seperti perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrument hukum keperdataan dsb. Instrument Hukum ini akan menjadi dasar yang digunakan pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Indonesia tidak menganut sistem kekuasaan yang *distribution of power* atau pembagian kekuasaan, dengan sentral berada pada pemerintah Indonesia, dimana sebagian kekuasaan yudikatif dan kekuasaan legislatif oleh eksekutif. Kekuasaan yang dimiliki eksekutif dalam bidang yudikatif oleh presiden, namun harus dengan persetujuan DPR. Sedangkan kekuasaan eksekutif dalam bidang legislatif meliputi menetapkan Peraturan Pemerintah. H. D van Wijk/Willem Konijnenbelt mengatakan bahwa hukum material mengatur perbuatan manusia. Peraturan, norma didalam hukum administrasi negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma hukum perdata dan pidana.

### A. Instrumen (Sarana) Tindak Pemerintahan

Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan ranah keilmuan yang diterapkan didalam negara yang memberlakukan hukum sebagai panglima tertinggi, sehingga keberadaan negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintah yang berdasarkan aturan hukum tertentu.<sup>1</sup> Hukum Administrasi Negara mengandung dua aspek

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UI Press Indonesia, 2002), hlm. 20.

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

yaitu pertama, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya dan kedua, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warga negaranya.<sup>2</sup>

Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan khususnya dalam ajaran *welfare State*, yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam Hukum Administrasi Negara di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara yang kemudian dituangkan dalam instrumen pemerintahan. Instrumen pemerintahan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam hukum administrasi negara konsep mengenai tindakan pemerintah merupakan pokok bahasan yang sangat penting, bahkan dapat dikatakan masuk konsep utama dalam teori hukum administrasi negara. Hal ini disebabkan seluruh rangkaian teori dalam hukum administrasi negara berkaitan erat dengan pembahasan mengenai hubungan antara pemerintah dengan rakyat (*de relatie tussen overheid en bestuur*). Tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Jika mengacu pada pendapat HJ. Romeijn, tindakan hukum pemerintah merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.<sup>3</sup>

Instrumen pemerintahan yang dimaksud adalah yang dimaksudkan dalam hal ini adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintahan

---

<sup>2</sup> Soehiono, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 2.

<sup>3</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 145.

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pemerintahan atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran dan lain-lain yang masuk dalam public domain atau milik publik. Pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan-kebijaksanaan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.<sup>4</sup>

Sebelum menguraikan macam-macam instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tindakan pemerintahan, terlebih dahulu perlu disampaikan mengenai struktur norma dalam hukum administrasi negara, yang dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam memahami instrumen hukum pemerintahan.<sup>5</sup> Norma hukum yang terdapat dalam hukum perdata atau pidana dapat ditemukan dengan mudah dalam pasal tertentu, misalnya ketentuan tentang apa itu pembunuhan atau perjanjian. Sementara itu, untuk menemukan norma dalam hukum administrasi harus dicari dalam semua peraturan perundangan-perundangan terkait sejak tingkat yang paling tinggi dan bersifat umum-abstrak sampai yang paling rendah yang bersifat individual-konkret. Menurut Indroharto, dalam suasana hukum tata usaha negara itu kita menghadapi bertingkat-tingkatnya norma-norma hukum yang harus diterapkan tidak begitu saja kita temukan dalam undang-undang, tetapi dalam kombinasi peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan tata usaha negara yang satu dan lainnya saling berkaitan. Untuk mengetahui kualifikasi sifat keumuman (*algemeenheid*) dan kekontretan (*concreted*) norma hukum administrasi, perlu diperhatikan mengenai objek yang dikenai norma hukum (*adressaat*) dan bentuk normanya. Dengan kata lain, kepada siapa

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 7, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm.

125.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 125-126.

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

norma hukum itu ditujukan, apakah untuk umum, atau untuk orang tertentu.<sup>6</sup>

H. D van Wijk/Willem Konijnenbelt mengatakan bahwa hukum material mengatur perbuatan manusia. Peraturan, norma didalam hukum administrasi negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma hukum perdata dan pidana.<sup>7</sup> Macam-macam sifat norma hukum :

- 1) Norma umum abstrak misalnya undang-undang;
- 2) Norma individual konkret misalnya keputusan tata usaha negara;
- 3) Norma umum konkret misalnya rambu-rambu lalu lintas;
- 4) Norma individual abstrak misalnya izin gangguan, izin bangunan, dsb.<sup>8</sup>

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen- instrumen pemerintahan. instrumen tersebut diperlukan agar fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif.

Istilah pemerintah dalam bahasa Inggris disebut dengan "*government*" dan Perancis "*gouvernement*" yang keduanya berasal dari perkataan latin "*gubernaculum*", artinya "kemudi", disalin dalam bahasa Indonesia kadang-kadang dengan "pemerintah" atau "pemerintahan" dan kadang-kadang juga dengan "penguasa" (Syafudin,1993:2). Istilah pemerintah dalam negara hukum modern sering dipadankan dengan istilah dalam bahasa Belanda : "*bestuur*" kata ini dapat diartikan sebagai fungsi pemerintahan, yaitu fungsi penguasa yang tidak termasuk pembentukan undang-undang dan peradilan. Pemerintah dalam melakukan berbagai kegiatannya menggunakan instrumen yuridis, materill, personil dan keuangan Negara. Seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan sebagainya. Sebagaimana telah disebutkan bahwa dalam negara sekarang ini khususnya yang menganut type welfare state, pemberian kewenangan yang luas bagi pemerintah merupakan

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 126-127.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 126.

<sup>8</sup> Philips M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 125.

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

konsekuensi logis. Pelaksanaan fungsi pemerintahan dapat dilakukan dengan mendayagunakan instrumen-instrumen pemerintahan. Instrumen-instrumen pemerintahan tersebut dapat diklasifikasikan:

### **B. Yuridis**

Instrumen Yuridis merupakan instrumen yang meliputi peraturan - perundangan, atau kebijakan-kebijakan lain yang sifatnya otoritas pemerintah. termasuk memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menciptakan berbagai instrumen yuridis sebagai sarana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Pembuatan instrumen yuridis oleh pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku atau didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Hukum Administrasi Negara memberikan beberapa ketentuan tentang pembuatan instrumen yuridis, sebagai contoh mengenai pembuatan keputusan. Di dalam pembuatan keputusan, HAN menentukan syarat material dan syarat formal, yaitu sebagai berikut : Syarat-syarat material :

- a) Alat pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang;
- b) Keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis seperti penipuan, paksaan, sogokan, kesesatan, dan kekeliruan
- c) Keputusan harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan dasarnya dan pembuatnya juga harus memperhatikan prosedur membuat keputusan, Isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

Syarat-syarat formal :

Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi yang pertama, Harus diberi bentuk yang telah ditentukan, kemudian Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu dipenuhi dan Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkanannya keputusan itu dan tidak boleh dilupakan.

Berdasarkan persyaratan yang ditentukan HAN, maka penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

sejalan dengan tuntutan negara berdasarkan atas hukum, terutama memberikan perlindungan bagi warga masyarakat.

### **C. Instrumen Materiil**

Instrumen materiil merupakan instrumen yang sifatnya bersifat materiil. Seperti pengadaan barang dan jasa, pembiayaan pembangunan, dan sebagainya.

### **D. Personil/Kepegawaian**

Instrumen personil/kepegawaian merupakan instrumen yang diadakan oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan pegawai. Selain itu, pemerintah berhak mengangkat dan memberhentikan pegawai, atau mutasi. Setiap tahunnya penerimaan pegawai di batasi oleh kuota yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

### **E. Instrumen Keuangan Negara**

Instrumen keuangan negara merupakan instrumen pemerintah guna mengatur pengeluaran, pemasukan Negara. Dengan memperhitungkan berbagai kemungkinan terjadinya dampak moneter. Selain itu, instrumen ini juga berkaitan dengan rancangan anggaran belanja negara, pembiayaan daerah melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.<sup>9</sup>

### **Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Negara dengan organ pemerintahannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi warganya, tentu membutuhkan instrumen sebagai sarana untuk melaksanakannya. Instrumen-instrumen tersebut merupakan sarana yang disepakati dalam konstitusional sebagai alat yang legal yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi tersebut.

Instrumen pemerintahan dalam hukum administrasi Negara ialah Instrumen Pemerintahan adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan suatu pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum dengan

## INSTRUMEN (SARANA) TINDAK PEMERINTAHAN

---

menggunakan instrumen pemerintahan.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan dilakukan melalui penggunaan instrumen- instrumen pemerintahan. Instrumen tersebut diperlukan agar fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat dilaksanakan secara efektif. Pemerintah dalam melakukan berbagai kegiatannya menggunakan instrumen yuridis, materill, personil dan keuangan Negara. Seperti peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan sebagainya.

### DAFTAR PUSTAKA

- Ridwan HR. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UI Press  
Indonesia. Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Indonesia*, cet. 7.  
Jakarta: RajaGrafindo  
Persada.
- Soehiono. 1984. *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Liberty.
- W. Riawan Tjandra. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Philips M Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*.  
Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Muhsin Alhasan. 2014. “*Empat Instrumen pemerintahan dalam Hukum  
Administrasi Negara*”.  
([http://administrasipublik2.blogspot.com/2014/08/empat-instrumen-  
pemerintahan-dalam.html?m=1](http://administrasipublik2.blogspot.com/2014/08/empat-instrumen-pemerintahan-dalam.html?m=1) , diakses pada tanggal 19 April 2021).