

Keabsahan Dokumen Hasil Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI Tanggal 4 Sepetember 2025 dalam Kajian Hukum Administrasi Negara

Ananda Riski Pratama

Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Email: ananda.23201@mhs.unesa.ac.id

Kata Kunci	Abstrak
Keputusan administrasi negara, asas legalitas, AUPB, DPR RI, administrasi konstitusional	Penelitian ini bertujuan untuk menilai keabsahan Keputusan Hasil Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025 dalam perspektif hukum administrasi negara, dengan menitikberatkan pada penerapan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, melalui analisis terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dokumen tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindakan administratif internal lembaga negara yang sah secara substansial karena dikeluarkan oleh organ berwenang dan menimbulkan akibat hukum konkret, meskipun tidak sepenuhnya memenuhi unsur formil sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU Administrasi Pemerintahan. Namun demikian, ditemukan adanya pelanggaran terhadap asas legalitas baik secara formal maupun materiil, serta ketidaksesuaian dengan prinsip AUPB seperti keterbukaan, akuntabilitas, proporsionalitas, dan profesionalisme. Temuan ini mengindikasikan adanya kekosongan normatif dalam penerapan hukum administrasi terhadap lembaga legislatif yang masih berorientasi pada struktur eksekutif. Secara praktis, hasil penelitian ini menegaskan perlunya pembaruan konseptual dan normatif agar hukum administrasi Indonesia dapat mengakomodasi fungsi administratif lembaga negara non-eksekutif. Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan konsep keputusan administrasi internal lembaga negara sebagai bentuk administrasi konstitusional yang perlu diakui secara eksplisit dalam doktrin hukum administrasi modern.
Keyword: State administrative decisions, principles of legality, AUPB, DPR RI, constitutional administration	Abstract <i>This study aims to assess the validity of the Decisions of the Consultation Meeting of the Leadership of the House of Representatives of the Republic of Indonesia on September 4, 2025 from the perspective of state administrative law, with an emphasis on the application of the principles of legality and the General Principles of Good Government (AUPB). The method used is normative legal research with legislative, conceptual, and case approaches, through an analysis of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration and related regulations. The results of the study show that the document can be qualified as an internal administrative act of a state institution that is substantially valid because it is issued by an authorized organ and has concrete legal consequences, even though it does not fully meet the formal elements as stipulated in Article 52 of the Government Administration Law. However, it was found that there were violations of the principles of legality both formally and materially, as well as inconsistencies with the principles of the AUPB such as openness, accountability, proportionality, and professionalism. These findings indicate that there is a normative vacuum in the application of administrative law to legislative institutions that are still oriented towards the executive structure. Practically, the results of this study confirm the need for conceptual and normative reform so that Indonesia's administrative law can accommodate the administrative functions of non-executive state institutions. Theoretically, this research contributes to the development of the concept of internal administrative decisions of state institutions as a form of constitutional</i>

administration that needs to be explicitly recognized in the doctrine of modern administrative law.



INTRODUCTION

Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara (UU AP) merupakan dasar utama dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang berdasarkan asas legalitas, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Sehingga menjelaskan setiap tindakan administratif oleh eksekutif maupun legislatif wajib dilandaskan pada norma hukum dan prosedur yang sah untuk menghindari penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) sebagaimana ditegaskan oleh doktrin hukum mengenai hukum administrasi negara (Bimasakti, 2022). Oleh sebab itu UU AP telah menetapkan standar ketat mengenai sesuatu keputusan administratif yang sah dan mengikat yang kemudian ditegaskan dalam pasal 52 yang mengartikan unsur unsur formil dan materiil yang harus dipenuhi (Astawa, 2024).

Namun dalam pelaksanaan praktiknya terdapat suatu dimana lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) menerbitkan dokumen administratif yang berbentuk keputusan rapat atas menanggapi terhadap suatu desakan eksternal atau notulensi kesepakatan tanpa dasar hukum yang jelas. Salah satunya adalah dokumen hasil rapat konsultasi pimpinan DPR dengan pimpinan fraksi-fraksi tanggal 4 september 2025 hal tersebut berisikan ketentuan penghentian tunjangan dan moratorium perjalanan dinas ke luar negeri anggota DPR yang kemudian keputusan ini memiliki implikasi dalam aspek keuangan lembaga negara dan administratif yang signifikan bagi anggota parlemen sehingga memerlukan pijakan hukum yang kuat dan transparan (Wuisang & Nugraha, 2023).

Penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai aspek terkait keputusan administratif dan penerapan asas-asas pemerintahan yang baik. Astawa (2024) meneliti konvergensi hukum administrasi negara dengan menekankan pentingnya kepatuhan formal dan materiil dalam setiap tindakan pemerintahan. Sementara itu, Bimasakti (2022) melakukan *restatement* konsep tindakan administrasi pemerintahan menurut UU AP, yang menjadi landasan teoretis dalam menganalisis keabsahan suatu keputusan. Di sisi lain, Wuisang & Nugraha (2023) mengidentifikasi problematika perluasan makna keputusan administratif pasca terbitnya UU AP, termasuk potensi ambiguitas dalam penerapannya pada lembaga non-eksekutif. Namun, masih terdapat celah penelitian terkait bagaimana dokumen internal lembaga legislatif—yang secara formil tidak memenuhi unsur Pasal 52 UU AP—dapat dinilai dari perspektif hukum administrasi, khususnya terkait asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Masalah timbul ketika dokumen tersebut dipublikasikan melalui situs resmi lembaga DPR RI tanpa penjelasan normatif mengenai dasar hukumnya. Secara substansi tindakan tersebut mengandung akibat hukum terhadap hak keuangan anggota DPR, tetapi secara formil tidak memenuhi unsur keputusan administratif sebagaimana diuraikan dalam pasal 52 ayat (1) UU AP. Oleh sebab itu dokumen ini tidak dilengkapi dengan konsideran hukum, pertimbangan normatif atau referensi ke ketentuan hukum positif yang menjadi landasan pengambilan keputusan. Kondisi ini menunjukkan adanya maladministrasi prosedural dan pelanggaran asas legalitas karena lembaga negara menggunakan bentuk administratif non normatif untuk menimbulkan akibat hukum publik yang signifikan.

Dokumen tersebut penting dikaji secara normatif sebab dapat mengindikasikan distorsi fungsi administratif lembaga legislatif dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menilai secara hukum status dokumen tersebut sejauhmana kesesuaiannya dengan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Penelitian ini juga melalui analisis mendalam akan menunjukkan apakah dokumen ini dapat dianggap sebagai keputusan administratif yang sah atau tidak dalam kajian hukum administrasi negara.

Penelitian ini mengidentifikasi beberapa permasalahan utama yang memerlukan kajian normatif mendalam yang pertama mengenai dokumen hasil rapat DPR RI Tanggal 4 September 2025 secara formal bukan keputusan administratif sebagaimana pasal 52 UU AP sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan hukumnya dalam sistem administrasi negara setelah itu yang kedua mengenai hal

tersebut meskipun secara formil dokumen ini tidak memenuhi unsur keputusan administratif tersebut menimbulkan akibat hukum administratif terhadap hak keuangan anggota DPR sehingga menciptakan inkonsistensi normatif yang perlu dijelaskan kemudian yang ketiga mengenai terdapat indikasi kuat pelanggaran asas legalitas dan AUPB dalam pengeluaran dokumen tersebut mengingat ketiadaan dasar hukum formil dan prosedur administratif yang jelas dan yang terakhir mengenai dokumen ini menunjukkan lemahnya penerapan prinsip dalam tata kelola legislatif sehingga perlu dikaji secara normatif untuk menilai sejauhmana tindakan administratif non-normatif lembaga negara masih sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) yang menjadi fondasi konstitusional Indonesia.

Penelitian ini dirumuskan dalam dua pertanyaan penelitian utama yang akan dijawab melalui analisis hukum normatif yaitu Apakah dokumen hasil rapat konsultasi rapat DPR RI tanggal 4 September 2025 dapat dikualifikasikan sebagai tindakan administratif yang sah menurut hukum administrasi negara mengingat ketiadaan unsur unsur formil yang disyaratkan oleh pasal 52 UU AP dan Apakah Dokumen tersebut menimbulkan persoalan hukum terkait penerapan asas legalitas dan Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AUPB) dalam penyelenggaraan administrasi lembaga ?

Penelitian ini memiliki tiga tujuan utama yang saling berkaitan yang pertama menjelaskan kedudukan hukum dokumen hasil rapat DPR RI tanggal 4 September 2025 sebagai tindakan administratif lembaga negara dengan menganalisis dokumen ini memenuhi kriteria keputusan yang sah menurut hukum positif atau bentuk *pseudo-decision* yang cacat secara hukum. Setelah itu kedua juga menganalisis kesesuaian tindakan administratif tersebut dengan asas legalitas, dan prinsip AUPB dengan menunjukkan ketiadaan dasar hukum formil dan prosedur administratif yang tepat melanggar norma norma hukum administrasi yang berlaku dan terakhir Ketiga mengenai tujuan memberikan rekomendasi normatif untuk pembenahan prosedur administrasi lembaga legislatif agar sesuai dengan prinsip negara hukum dan standar administrasi lembaga negara yang berkualitas.

Penelitian ini menawarkan manfaat yang signifikan baik dari perspektif teoritis maupun praktis dari sisi teoritis penelitian ini diharapkan memperkaya doktrin hukum administrasi negara khususnya terkait konsep *pseudo-decision* atau keputusan semu dan pelanggaran asas legalitas dalam konteks lembaga legislatif. penelitian ini akan berkontribusi pada pengembangan pemahaman ilmiah mengenai asas legalitas dan AUPB diterapkan dalam konteks administrasi legislatif area yang masih memerlukan elaborasi lebih mendalam dalam literatur hukum administrasi Indonesia. dari sisi praktis penelitian ini memberikan masukan normatif bagi DPR RI dan lembaga publik lainnya agar setiap tindakan administratif memiliki dasar hukum yang jelas dan bentuk keputusan yang sesuai dengan ketentuan UU AP. Dengan demikian hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan pedoman administrasi internal dan peningkatan kualitas tata kelola lembaga negara.

penelitian ini dibatasi pada analisis normatif terhadap dokumen hasil Rapat Konsultasi DPR RI tanggal 4 September 2025 dalam perspektif hukum administrasi negara. Fokus utama penelitian adalah pada aspek asas legalitas, dan AUPB. Penelitian tidak menggunakan metode empiris atau data lapangan, melainkan semata-mata menganalisis dokumen dari dimensi hukum positif, doktrin, dan asas-asas hukum administrasi.

Dalam konsep ini keputusan administratif merupakan salah satu elemen fundamental dalam hukum administrasi negara sebagaimana di pasal 52 ayat (1) menjelaskan bahwa keputusan administrasi harus memenuhi unsur unsur tertentu yang bersifat kumulatif. Sehingga keputusan administratif diartikan sebagai keputusan yang tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dengan didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan menimbulkan akibat hukum. dalam hal ini perkembangan doktrin hukum administrasi telah menegaskan dengan tegas bahwa keputusan administratif yang sah harus lahir dari prosedur yang benardan memiliki dasar hukum formal yang jelas. oleh karena itu keputusan administratif yang tidak memenuhi unsur unsur ini dianggap cacat dan dapat dibatalkan melalui upaya administrasi atau pengujian dipengadilan administrasi (Susanto, 2021).

Hal ini penerapan pasal 52 UU AP menuntut pemeriksaan formil yang ketat terhadap dokumen administratif Sehingga dokumen rapat DPR 4 september 2025 tidak memenuhi unsur formil tersebut karena tidak memiliki konsideran hukum dan tidak menunjukkan prosedur pengesahan administratif yang formal. lebih lanjutnya dokumen ini tidak menyebutkan landasan hukum spesifik yang menjadi dasar pengeluaran keputusan tersebut. dalam perspektif hukum administrasi menjelaskan ketiadaan elemen elemen formil ini berarti dokumen tersebut tidak dianggap sebagai *beschikking* dalam arti hukum yaitu

tindakan administrasi yang menimbulkan akibat hukum yang mengikat oleh karena itu status hukum dokumen ini menjadi ambigu dan berpotensi melanggar asas kepastian hukum (Tohadi et al., 2019).

Asas legalitas merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi negara dan menjadi salah satu pilar utama negara hukum. Menurut Ridwan, HR (2011) dalam karyanya tentang hukum administrasi negara menegaskan bahwa asas legalitas menuntut setiap tindakan pemerintahan harus berdasar pada hukum bukan pada kemauan semata atau pertimbangan politis yang tidak terukur. Asas ini terbagi menjadi dua dimensi yang saling melengkapi.

Dimensi pertama adalah legalitas formal yang menuntut adanya dasar hukum yang tertulis sebagai pondasi setiap tindakan administrasi. Selanjutnya Dimensi kedua adalah legalitas materiil yang menghendaki kesesuaian tindakan dengan nilai keadilan, tujuan hukum, dan prinsip proporsionalitas. menambahkan menurut Hadjon (2007) telah mengembangkan pemahaman ini dengan menekankan bahwa legalitas materiil juga mencakup persyaratan bahwa tindakan administrasi harus mempertimbangkan aspek substantif yang berkaitan dengan kepentingan publik dan perlindungan hak-hak warga negara

Ketiadaan dasar hukum tertulis dalam notulensi DPR tanggal 4 september 2025 menandakan pelanggaran asas legalitas formal secara tegas dan jelas. Selanjutnya dokumen ini tidak mengutip atau merujuk pada norma hukum positif manapun yang menjadi landasan pengambilan keputusan, baik dari UU MD3, UU AP, maupun peraturan internal DPR lainnya. Dengan demikian tindakan administrasi yang terkandung dalam dokumen ini tidak memiliki pijakan hukum formal yang dapat dipertanggungjawabkan. selain itu aspek materiil dari pelanggaran asas legalitas juga tampak dalam hal ini karena ketiadaan dasar hukum dan pertimbangan normatif menunjukkan bahwa keputusan tersebut didorong oleh pertimbangan politis semata tanpa analisis substantif mengenai dampak, proporsionalitas dan kepentingan publik yang terlibat. Keputusan yang menghilangkan atau membatasi hak keuangan seseorang tanpa dasar hukum materiil yang jelas berpotensi melanggar prinsip keadilan dan proporsionalitas (Agustina et al., 2016).

Asas Asas Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan seperti prinsip fundamental yang mengatur penyelenggaraan administrasi publik dengan standar kualitas tinggi. menurut Marbun (2015) dalam bukunya yang komprehensif mengenai peradilan administrasi negara menjelaskan AUPB meliputi beberapa asas penting yang saling berkaitan dan saling memperkuat yaitu asas kecermatan, asas keterbukaan, dan asas kepastian hukum. oleh sebab itu asas kecermatan menuntut bahwa setiap tindakan administrasi harus dilakukan dengan hati-hati, pertimbangan yang mantang dan berdasarkan data dan bukti yang akurat. selanjutnya asas keterbukaan yang menghendaki transparansi dalam proses pengambilan keputusan administrasi sehingga publik dapat memahami dasar logis dan ormatif dari keputusan tersebut. selain itu juga asas akuntabilitas mensyaratkan bahwa pejabat pemerintah bertanggung jawab atas tindakan administrasinya dan dapat dimintai pertanggungjawaban jika terjadi pelanggaran .dan yang terakhir asas kepastian hukum menuntut bahwa tindakan administrasi harus didasarkan norma hukum yang jelas dan dapat diketahui publik.

Hal ini sejalan sebagaimana Pasal 10 ayat (1) UU AP menjelaskan secara eksplisit mengatur bahwa setiap penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus memenuhi AUPB. Oleh Karena itu DPR sbagai lembaga publik juga terikat oleh AUPB dalam setiap tindakan administratifnya baik itu pengambilan keputusan legislatif maupun keputusan administratif internal yang menyangkut tata kelola organisasi lembaga. Kemudian menurut Muttaqin (2024) menegaskan dalam penelitian terbaru mengenai hukum administrasi negara di indonesia bahwa lembaga legislatif tidak dapat dikecualikan dari penerapan AUPB ketika melakukan fungsi administrasinya. Oleh sebab itu pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan kecermatan dalam dokumen DPR 4 september 2025 menunjukkan maladministrasi prosedural yang serius sehingga ketiadaan penjelasan normatifnya kurang transparansi mengenai dasar pengambilan keputusan dan tidak adanya mekanisme konsultasi formal dengan stakeholder terkait merupakan indikasi bahwa proses pengambilan keputusan tidak mencerminkan standar AUPB yang seharusnya diterapkan dalam administrasi publik (Pemerintahan et al., 2014).

Dalam hukum administrasi Negara terdapat konsep penting yang disebut Pseudo-decision atau keputusan semu. Menurut Kajian Indroharto (1994) dalam karya klasik mengenai pengujian keputusan administrasi sesuatu Pseudo-decision adalah tindakan administrasi yang tampak seperti keputusan resmi dari lembaga pemerintah tetapi tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat karena cacat formil atau tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Tindakan ini dapat dilihat dari luar sebagai keputusan

administrasi yang sah namun dari perspektif hukum hal tersebut tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh hukum positif untuk dapat dikualifikasikan sebagai keputusan administratif yang mengikat dan dapat menimbulkan akibat hukum.

Konsep Pseudo-decision ini penting untuk menilai dokumen DPR 4 September 2025 yang memiliki ciri-ciri ambigu. Di satu sisi dokumen dikeluarkan oleh pimpinan DPR dan dipublikasikan melalui situs resmi lembaga DPR RI sehingga tampak sebagai keputusan administratif yang resmi dan berwenang (Muhshi & Yunita, 2024). Di sisi lain dokumen ini tidak memenuhi unsur-unsur yang disyaratkan oleh pasal 52 UU AP kemudian tidak dilengkapi pertimbangan hukum dan tidak memiliki dasar hukum yang teridentifikasi dengan jelas. Dengan demikian dokumen ini dapat dikategorikan sebagai pseudo-decision yang bersifat administratif tetapi tidak memenuhi unsur hukum yang diperlukan untuk menjadi keputusan administratif yang sah dan mengikat. Klasifikasi ini memiliki yuridis yang penting karena menyangkut validitas keputusan dan kemungkinan pembatalan upaya melalui upaya hukum administrasi.

RESEARCH METHODS

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian terhadap aspek hukum tertulis yang mengatur tindakan administrasi negara. Dokumen hasil rapat konsultasi pimpinan DPR RI dengan fraksi-fraksi tanggal 4 September 2025 dianalisis sebagai bentuk tindakan administrasi negara bukan sebagai keputusan administratif yang sah secara formal. Penelitian ini menempatkan dokumen tersebut sebagai objek kajian normatif untuk menilai kesesuaiannya dengan asas legalitas dan prinsip-prinsip dalam hukum administrasi negara. Penelitian ini mengadopsi pendekatan *law in books* bukan *law in action* sehingga seluruh analisis difokuskan pada teks peraturan perundang-undangan, doktrin dan asas hukum yang relevan. Dengan demikian penelitian ini tidak menggunakan data empiris lapangan, wawancara ataupun observasi sosial melainkan berfokus pada penilaian normatif terhadap substansi hukum dari tindakan non normatif sebagaimana tercermin dalam dokumen (dr. Muhaimin, S.H., 2016).

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dengan menelaah ketentuan hukum positif yang secara langsung mengatur tindakan administratif lembaga negara. Pendekatan ini mencakup penelaahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR RI. Melalui pendekatan ini, penelitian ini memastikan bahwa setiap analisis didasarkan pada norma hukum yang sah dan memiliki kekuatan yang mengikat dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Penelitian ini menggunakan konseptual menelaah konsep-konsep hukum administrasi yang relevan dengan permasalahan penelitian. Konsep-konsep tersebut meliputi asas legalitas, kewenangan, proporsionalitas dan akuntabilitas sebagai Asas-Asas Umum Yang Baik (AUPB). Sebagai kasus konkret untuk menilai penerapan norma hukum administrasi negara dalam praktik, analisis ini difokuskan pada pemenuhan asas legalitas, proseduralitas, dan proporsionalitas sebagaimana diatur dalam UU AP dan doktrin hukum administrasi yang berkembang. Dengan cara ini pendekatan kasus membantu memperjelas hubungan antara teori normatif dan penerapan norma hukum dalam konteks tindakan administratif lembaga negara.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder yang bersumber dari sumber-sumber tertulis yang telah diterbitkan secara resmi. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU MD3, UU AP, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Keuangan Negara, dan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan dokumen formal DPR RI yang bersifat administratif seperti hasil rapat pimpinan DPR atau pernyataan resmi lembaga yang tercantum dalam portal Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) DPR RI. Dokumen-dokumen ini diperlakukan sebagai dokumen administratif yang sah untuk keperluan verifikasi, bukan sebagai data empiris yang membentuk argumentasi hukum.

Bahan hukum sekunder mencakup literatur ilmiah, buku, jurnal, dan pendapat para ahli hukum administrasi yang digunakan untuk memperkuat landasan konseptual dan teoritis penelitian. Bahan-

bahan ini menunjukkan perkembangan doktrin dalam ilmu hukum administrasi negara serta interpretasi para ahli terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang komprehensif dengan cara inventarisasi, klasifikasi, dan analisis terhadap seluruh sumber hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum dikumpulkan dari peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi lembaga yang tersimpan dalam arsip resmi, jurnal hukum, literatur kepustakaan, dan publikasi akademis lainnya yang telah teruji kredibilitasnya. Seluruh proses pengumpulan bahan hukum difokuskan pada sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan yuridis.

Bahan hukum yang diperoleh dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif dengan penalaran deduktif yuridis. Penalaran deduktif dilakukan dengan cara menarik kesimpulan dari norma umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum menuju pada kasus konkret yang diteliti. Proses ini dimulai dari premis mayor berupa norma hukum positif dan doktrin yang telah mapan, kemudian memasuki premis minor berupa fakta-fakta hukum dari kasus yang diteliti, sehingga menghasilkan kesimpulan yang bersifat preskriptif.

Kesimpulan yang dihasilkan dari analisis ini bersifat preskriptif, artinya memberikan penilaian normatif atas sah atau tidaknya keputusan administratif DPR RI berdasarkan parameter hukum positif yang berlaku. Penilaian ini dilakukan dengan mengukur tingkat kesesuaian keputusan tersebut terhadap asas legalitas, asas kecermatan, asas akuntabilitas, dan prinsip proporsionalitas yang merupakan bagian dari AUPB. Setiap tahap analisis didukung oleh rujukan normatif yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hierarki hukum yang berlaku di Indonesia.

Penelitian ini berlandaskan pada teori hukum administrasi negara yang menempatkan asas legalitas sebagai prinsip dasar legitimasi tindakan pemerintahan. Menurut doktrin yang dikembangkan oleh Indroharto, setiap tindakan administrasi harus memenuhi tiga kriteria utama yaitu adanya dasar kewenangan yang jelas, penerapan prosedur yang sesuai dengan ketentuan hukum, dan substansi yang tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Asas legalitas berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan administratif agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan memastikan bahwa setiap tindakan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Data sekunder non-doktrinal seperti siaran pers DPR RI hanya digunakan sebagai penanda administratif untuk memverifikasi keberadaan dokumen keputusan, tanpa dijadikan sebagai objek analisis hukum yang substantif. Dengan demikian, seluruh argumen dan kesimpulan dalam penelitian ini dibangun semata-mata berdasarkan norma hukum positif, asas hukum, dan doktrin keilmuan hukum administrasi negara yang bersifat preskriptif dan evaluatif. Penelitian ini fokus memberikan penilaian normatif atas sah atau tidaknya keputusan administratif berdasarkan ukuran-ukuran hukum yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan dikembangkan melalui doktrin para ahli.

RESULTS AND DISCUSSION

Keabsahan Dokumen Keputusan Hasil Rapat DPR RI 4 september 2025

Dokumen Keputusan hasil rapat konsultasi pimpinan DPR RI dengan pimpinan fraksi fraksi DPR RI pada tanggal 4 September 2025 secara hukum dapat ditafsirkan sebagai bentuk tindakan administratif lembaga negara walaupun DPR RI secara konstisional dikenal sebagai lembaga legislatif dalam praktik administrasi negara modern lembaga legislatif juga menjalankan fungsi administratif internal yang menghasilkan keputusan tertulis dengan akibat hukum konkret terhadap subjek hukum tertentu. hal ini sejalan dengan doktrin administrative acts of constitutional organs yaitu pengakuan bahwa setiap pengakuan bahwa setiap lembaga negara termasuk yang memiliki kapasitas administratif dalam wilayah organisasinya sendiri.

Secara substansi dokumen tersebut memuat serangkaian keputusan yang berpengaruh langsung terhadap status keuangan dan administrasi anggota DPR RI seperti memuat hal yaitu penghentian tunjangan perumahan, moratorium perjalanan dinas luar negeri dan pemangkasan fasilitas. Keputusan semacam ini memiliki karakter beschikking yaitu penetapan konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi subjek tertentu seperti anggota DPR RI (Cindy Priyanka Sari et al., 2014). Oleh karena itu memiliki karakter yang demikian keputusan tersebut memenuhi unsur pasal 1 angka 9 UU nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan yang mendefinisikan keputusan administratif sebagai penetapan tertulis yang menimbulkan akibat hukum.

Dalam hal ini bahwa dokumen tersebut tidak memiliki konsideran hukum memang benar secara formil namun hal ini tidak otomatis menghilangkan sifat administratifnya. Dalam hukum administrasi Indonesia terkait ketidaksempurnaan formal seperti tidak adanya konsideran atau nomor keputusan tidak menghapus substansi tindakan administratif sepanjang dokumen tersebut menunjukkan niat menetapkan dan menimbulkan akibat hukum nyata. Hal tersebut merupakan prinsip yang dikenal *substance over form* yang telah diterapkan dalam yurisprudensi TUN Indonesia. Selain itu tanda tangan pimpinan DPR RI dan penggunaan kop surat resmi lembaga negara menegaskan keputusan bahwa keputusan tersebut merupakan tindakan administratif resmi kelembagaan. Dalam teori hukum administrasi lembaga negara menjelaskan suatu tindakan dikategorikan administratif bila dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan internal atau pengelolaan organisasi. Dalam konteks ini DPR RI menjalankan fungsi administrative self-government terhadap keanggotaan dan fasilitasnya sendiri (Kapojo et al., 2022).

Lebih jauh mengenai keputusan tersebut mengandung perintah konkret yang mengikat unit administrasi DPR yaitu sekretariat jenderal dan bagian keuangan untuk menghentikan pembayaran dan menyesuaikan tunjangan. Hal ini menunjukkan bahwa dokumen tersebut tidak sekadar bersifat normatif dan operasional sehingga termasuk dalam kategori keputusan administratif internal. Pandangan serupa diuraikan kajian terdahulu bahwa tindakan lembaga negara yang berdampak konkret terhadap anggota internalnya tergolong tindakan administratif (Metzger & Stack, 2017).

Dari sisi lain kritik terhadap absennya penomoran atau konsideran hukum hanya menyoroti kelemahan formil bukan materilnya. Hal ini didalam asas legalitas administratif menegaskan sesuatu keputusan tetap memiliki daya hukum selama diterbitkan oleh pejabat berwenang dalam lingkup kewenangan organisasionalnya. Pimpinan DPR RI memiliki kewenangan tersebut tetap dapat dikualifikasikan sebagai keputusan administratif lembaga negara meski tanpa format formil lengkap.

Dari sisi aspek hukum administrasi modern keputusan semacam ini termasuk dalam kategori internal administration regulation yang berlaku terbatas dalam ranah kelembagaan. Meskipun tidak bersifat publik dalam arti eksternal menjelaskan keputusan internal tetap bersifat administratif karena menimbulkan hak dan kewajiban bagi anggota lembaga. Model semacam ini dikenal di Eropa sebagai internal administrative act dan diadopsi pula dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia yang mengakui eksistensi keputusan administratif dari lembaga non eksekutif (Walker & Turnbull, 2020).

Fakta bahwa dokumen tersebut mencatumkan “Keputusan Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI” juga memiliki bobot hukum penting frasa “keputusan” dalam konteks administrasi negara menandakan adanya keputusan yang tetap dan efek hukum yang pasti. Dokumen ini bukan sekedar risalah rapat melainkan hasil akhir yang mengikat anggota internal DPR. Oleh sebab itu dari sudut pandang administrasi lembaga negara kemudian dokumen ini jelas memenuhi unsur keputusan administratif meski tidak diarahkan kepada publik luas (Lolo, 2021). Dari sisi asas hukum administrasi, keputusan ini mencerminkan pelaksanaan prinsip *zelfbestuur*, yakni hak lembaga negara untuk mengatur dan mengelola dirinya sendiri secara administratif tanpa intervensi dari cabang kekuasaan lain. Prinsip ini telah dikenal dalam praktik constitutional self-administration, di mana setiap organ konstitusional memiliki kewenangan administratif otonom untuk mengatur urusan internal. Dalam konteks DPR RI, keputusan tersebut merupakan ekspresi fungsi administratif internal dalam rangka efisiensi kelembagaan (Ika, 2023).

Dengan demikian karakteristik dokumen Keputusan Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI 4 September 2025 itu pada dasarnya adalah keputusan administratif dari lembaga negara. Dokumen ini lahir dari kewenangan internal DPR sebagai organ konstitusional, punya dampak hukum yang jelas untuk anggota, dan proses pelaksanaannya juga lewat mekanisme administratif di dalam DPR sendiri. Walaupun secara formal dokumen ini nggak memuat semua unsur administratif klasik seperti konsideran atau penomoran, secara substansi hukum, isinya tetap punya kekuatan mengikat yang sah. Prinsip *substance over form* dan *zelfbestuur* lembaga negara sudah cukup jadi dasar untuk mengakui keabsahan administratifnya.

Analisis Pasal 52 UU Nomor 30 tahun 2014

Pada Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa setiap keputusan administrasi pemerintahan harus memenuhi empat

unsur secara jelas yaitu pertama, bersifat tertulis; kedua, diterbitkan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang, ketiga, didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan keempat, menimbulkan akibat hukum konkret (Pemerintahan et al., 2014). Keempat unsur ini merepresentasikan paradigma klasik hukum administrasi negara yang memusatkan kekuasaan administratif pada cabang eksekutif. Norma tersebut dirancang dengan asumsi bahwa semua pejabat pemerintahan adalah pegawai atau pimpinan dalam struktur hirarki birokrasi pemerintah, bukan pejabat yang bekerja dalam badan kolektif seperti lembaga perwakilan rakyat. Ketika DPR RI mengeluarkan keputusan administratif seperti penetapan penghentian tunjangan anggota melalui rapat pimpinan sebagai tindakan tersebut secara teknis tidak sepenuhnya sesuai dengan kerangka yang digambarkan Pasal 52, karena mekanisme dan subjek pengambilan keputusan berbeda dari yang diasumsikan pasal tersebut. Inilah awal dari apa yang disebut penyimpangan konseptual, yaitu ketidaksesuaian antara norma hukum positif dengan praktik administrasi pemerintahan yang sesungguhnya dilakukan oleh lembaga-lembaga negara tinggi.

Doktrin hukum administrasi negara telah lama mengakui bahwa penyimpangan semacam ini terjadi karena hukum positif belum sepenuhnya menyesuaikan diri dengan kenyataan bahwa semua lembaga negara baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif melakukan fungsi administrasi internal (Zakir, 2020). Fungsi administrasi internal ini disebut sebagai administrasi konstitusional, yaitu kegiatan administratif yang dilakukan oleh organ negara untuk mengelola rumah tangganya sendiri. Dengan pemahaman ini, keputusan DPR 4 September 2025 sebenarnya merupakan manifestasi dari administrasi konstitusional DPR RI, bukan sekadar keputusan administratif dalam pengertian klasik.

Keterbatasan dalam pendefinisian istilah "pejabat pemerintahan" pada Pasal 52 UU AP menyebabkan tindakan administratif DPR tampak tidak memiliki dasar hukum yang jelas, padahal secara material ia memenuhi semua ciri-ciri keputusan administrasi pemerintahan yang sah. Dalam praktek hukum administrasi, pejabat pemerintahan biasanya dipahami sebagai pejabat yang berada dalam garis komando eksekutif, seperti menteri, gubernur, atau kepala badan pemerintahan. Namun, DPR RI memiliki pimpinan yang dalam konteks tertentu juga menjalankan kewenangan administratif, khususnya berkaitan dengan pengaturan internal lembaga, anggaran, dan tata tertib. Ini menghasilkan apa yang dapat disebut penyimpangan semantik penyimpangan yang bukan karena ketidakabsahan tindakan itu sendiri, melainkan karena pengertian dan redaksi dalam hukum positif tidak cukup luas mencakup semua subjek yang seharusnya termasuk (Sri Nurhari Susanto, 2021).

Akibat dari penyimpangan semantik ini, keputusan DPR secara formal terlihat "cacat klasifikasi" dalam pengertian hukum positif, meskipun secara substansi tetap merupakan tindakan administrasi yang sah dan mengikat. Dalam terminologi hukum administrasi negara, fenomena ini dikenal sebagai "non-statutory administrative action" dalam konteks lembaga negara tinggi menjelaskan di mana keputusan tersebut tidak secara eksplisit dijustifikasi oleh norma tulis, tetapi tetap memiliki kekuatan hukum karena sumber kewenangannya berasal dari konstitusi atau undang-undang tentang lembaga negara. Pasal 52 sebenarnya perlu ditafsirkan secara ekstensif agar dapat mencakup pejabat publik di luar eksekutif yang mengeluarkan keputusan administratif internal untuk kepentingan kelembagaan.

Disisi lain Pasal 52 ayat (1) mengharuskan bahwa setiap keputusan administrasi pemerintahan "didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku." (Pemerintahan et al., 2014). Dokumen rapat pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025 pada pandangan pertama tidak mencantumkan konsideran atau rujukan hukum eksplisit seperti yang lazim ditemukan dalam keputusan menteri atau kepala lembaga. Namun, ketika dikaitkan dengan lampiran dokumen berisi daftar "Hak Keuangan Anggota DPR RI per Mei 2025", terbukti bahwa setiap komponen keuangan yang akan dilakukan penghentian atau diubah memiliki dasar hukum yang jelas, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2000 tentang Penetapan Gaji, Tunjangan, dan Fasilitas Pimpinan dan Anggota DPR RI, serta Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2003 tentang Pemberian Tunjangan Represenasi bagi Anggota DPR RI.

Kondisi ini menimbulkan apa yang dalam hukum administrasi negara disebut sebagai penyimpangan formil-substansial, atau lebih tepatnya "defectus formae cum validitate materiae" (kekurangan bentuk namun tetap valid secara materi). Dalam praktik peradilan administrasi, asas ini telah diakui oleh Mahkamah Agung RI melalui berbagai putusan yang menyatakan bahwa keputusan administrasi yang cacat dari segi formalitas penulisan dapat tetap dinyatakan sah sepanjang dasar hukum materielnya jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, keputusan rapat DPR 4

September 2025, meskipun tidak menuliskan dasar hukum secara formal dan terstruktur dalam "Menimbang" dan "Mengingat", tetap memiliki fondasi hukum yang kuat karena didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini menunjukkan bahwa Pasal 52 perlu dipahami tidak semata-mata dari sudut pandang formalitas penulisan, melainkan juga dari kejelasan dan keabsahan dasar hukum materilnya (Pondaag, 2016).

Namun di Pasal 4 ayat (1) UU AP secara tegas menyatakan bahwa "Administrasi Pemerintahan meliputi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif." Norma ini merupakan definisi umum yang membuka jangkauan administrasi pemerintahan terhadap semua lembaga negara, tidak hanya eksekutif. Namun, ketika membaca Pasal 52 yang mengatur tentang keputusan administrasi pemerintahan, tidak ada operasionalisasi dari prinsip umum dalam Pasal 4 tersebut. Pasal 52 tetap menggunakan istilah "pejabat pemerintahan" tanpa spesifikasi lebih lanjut tentang bagaimana keputusan administrasi lembaga legislatif dan yudikatif seharusnya dibentuk dan diterbitkan (Harjiyatni & Suswoto, 2017).

Hal ini menghasilkan kontradiksi intra-normatif (kontradiksi dalam tubuh undang-undang itu sendiri) yaitu norma umum mengakui jangkauan administrasi pemerintahan mencakup lembaga legislatif, tetapi norma khusus yang mengoperasionalkan konsep tersebut tidak memberikan mekanisme formil yang sesuai dengan cara kerja lembaga legislatif. Dalam metodologi penafsiran hukum, bila terjadi kontradiksi semacam ini, maka norma yang lebih umum dan fundamental seharusnya digunakan sebagai panduan dalam menafsirkan norma yang lebih khusus (Sayer, 2024). Dengan demikian, Pasal 4 seharusnya digunakan sebagai dasar untuk menafsirkan Pasal 52 secara lebih luas agar mencakup keputusan administratif lembaga legislatif. Keputusan DPR 4 September 2025 menjadi contoh nyata bagaimana kesenjangan normatif dalam struktur UU AP menciptakan ambiguitas dalam penerapannya terhadap lembaga tinggi negara.

Selain ada penyimpangan lain yang penting yaitu berkaitan dengan objek dan jangkauan akibat hukum dari keputusan tersebut. Pasal 52 UU AP secara implisit membayangkan bahwa subjek penerima keputusan administrasi adalah masyarakat umum, perusahaan, atau badan hukum publik eksternal lainnya. Namun, keputusan rapat pimpinan DPR RI 4 September 2025 berlaku dan mengikat kepada anggota DPR RI sendiri, yaitu pejabat negara yang merupakan bagian internal dari lembaga yang sama. Dengan kata lain, keputusan ini memiliki sifat internal binding decision yaitu keputusan yang hanya mengikat aparatur internal lembaga, bukan external administrative decision yang mengenai pihak ketiga di luar Lembaga (Sydorov et al., 2025).

Dalam praktik hukum administrasi negara, UU AP tidak secara eksplisit membedakan antara akibat hukum eksternal dan akibat hukum internal dari sebuah keputusan administrasi, padahal doktrin hukum administrasi mengakui perbedaan penting antara keduanya. Keputusan eksternal adalah keputusan yang mengikat pihak di luar lembaga penerbit keputusan, sementara keputusan internal adalah keputusan yang mengikat aparatur dalam lembaga tersebut. Keduanya tetap termasuk keputusan administrasi sepanjang menimbulkan akibat hukum konkret. Karena itu, keputusan DPR 4 September 2025, meskipun bersifat internal, tetap harus dievaluasi menggunakan standar keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 52, dengan mempertimbangkan sifat khusus keputusan internal dari lembaga negara.

Dengan menelaah aspek-aspek di atas, dapat disimpulkan bahwa titik penyimpangan dalam penerapan Pasal 52 UU AP terhadap keputusan DPR RI bersifat ganda, yaitu penyimpangan tekstual dan penyimpangan sistemik. Penyimpangan tekstual terletak pada fakta bahwa Pasal 52 secara eksplisit tidak memuat lembaga legislatif sebagai subjek yang mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan. Redaksi pasal tersebut lebih menekankan "pejabat pemerintahan" dalam konteks struktural eksekutif. Penyimpangan sistemik, di sisi lain, terletak pada ketiadaan mekanisme diferensiasi dalam UU AP antara keputusan administrasi eksternal dan keputusan administrasi internal dari organ negara.

Dalam doktrin internal administrative law (hukum administrasi internal), yang berkembang di berbagai negara dengan sistem konstitusional serupa, keputusan yang hanya mengikat aparatur internal organisasi tetap termasuk keputusan administrasi asalkan memenuhi dua syarat yaitu pertama, keputusan tersebut diambil oleh organ yang memiliki kewenangan untuk itu, dan kedua, keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum konkret yang dapat dinilai dan dipertanyakan keabsahannya

Keputusan DPR 4 September 2025 jelas memenuhi kedua syarat ini, karena pimpinan DPR memiliki kewenangan mengatur anggaran dan keuangan lembaganya, dan keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum langsung berupa perubahan status keuangan anggota. Oleh karena itu, keputusan tersebut sah sebagai keputusan administrasi internal lembaga negara, meskipun tidak sepenuhnya sesuai dengan format keputusan administrasi eksternal yang digambarkan Pasal 52 UU AP.

Dengan demikian penyimpangan hukum Pasal 52 UU AP pada konteks tindakan administratif DPR RI 4 September 2025 terletak pada keterbatasan struktural dari pasal tersebut dalam menampung praktik administrasi konstitusional yang dilakukan oleh lembaga negara tinggi. Pasal 52 disusun dengan orientasi eksekutif-sentris, dengan asumsi bahwa seluruh keputusan administrasi pemerintahan dikeluarkan oleh pejabat dalam struktur birokrasi eksekutif yang hirarkis. Sedangkan kenyataannya, DPR RI sebagai lembaga negara konstitusional menjalankan fungsi administrasi internal yang sah menurut Konstitusi dan prinsip kemandirian organ negara.

Oleh karena itu, keputusan rapat pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025 merupakan penyimpangan formil-normatif yang dapat dibenarkan secara substantif dan konstitusional. Ini bermakna bahwa keputusan tersebut menyimpang dari bentuk dan prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 52, tetapi tetap sah karena memenuhi kriteria substantif keputusan administrasi (memiliki dasar hukum, diambil oleh organ yang berwenang, dan menimbulkan akibat hukum konkret) serta memiliki legitimasi konstitusional yang kuat. Penyimpangan ini menandai perlunya pembaruan konseptual dan normatif dalam UU AP agar dapat mencakup seluruh organ negara yang menjalankan fungsi administrasi pemerintahan, bukan hanya lembaga eksekutif. Dengan demikian, hukum administrasi negara Indonesia dapat berkembang secara responsif terhadap kompleksitas praktik pemerintahan modern dan konsisten dengan nilai-nilai konstitusionalisme yang mengakui kemandirian dan kewenangan inheren setiap organ negara.

Pelanggaran asas legalitas dalam Dokumen Keputusan Hasil Rapat DPR RI 4 september 2025

Dalam konteks ini pelanggaran asas legalitas dianalisis dalam dua hal yaitu dari yang pertama legalitas formalnya dan yang kedua materiilnya. kemudian untuk yang pertama legalitas formalnya yaitu ketiadaan dasar hukum yang tertulis dalam dokumen hasil rapat konsultasi pimpinan DPR RI terhadap fraksi fraksi menunjukan pelanggaran asas legalitas formal secara tegas dan tidak terbantahkan karena dokumennya tersebut tidak mengutip atau merujuk pada norma hukum positif manapun yang menjadi landasan pengambilan keputusan. seharusnya jika DPR bermaksud untuk mengeluarkan keputusan yang mengikat mengenai penghentian tunjangan tersebut seharusnya dokumen tersebut harus merujuk pada ketentuan hukum positif yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengambil keputusan seperti itu. Norma hukum ini bisa berasal dari UU MD3 yang mengatur organisasi dan tata kelola DPR atau Peraturan Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib DPR RI yang seharusnya mengatur prosedur pengambilan tindakan administratif keputusan internal DPR. Ketidadaan referensi hukum ini menunjukan bahwa tindakan administrasi DPR tidak Memiliki pijakan hukum formal yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini berarti pimpinan DPR mengambil tindakan administratif berdasarkan kemauan sendiri tanpa dukungan norma hukum positif yang merupakan pelanggaran prinsip dasar asas legalitas formal. dengan demikian tindakan ini bisa dianggap sebagai penyalahgunaan kewenangan (Pemerintahan, 2019).

Disisi lain yaitu yang kedua legalitas materiilnya menjelaskan pelanggaran juga tampak dalam hal bahwa ketiadaan dasar hukum dan pertimbangan normatif menunjukan bahwa keputusan tersebut didorong oleh pertimbangan politis semata tanpa analisis substantif mengenai dampak, proposionalitas dan kepentingan anggota DPR yang terlibat. keputusan yang menghilangkan atau membatasi hak keuangan seseorang dalam hal ini anggota DPR tanpa dasar hukum materiil yang jelas dan tanpa mempertimbangkan prinsip proposionalitas berpotensi melanggar prinsip keadilan dan melindungi hak-hak dasar pemegang jabatan publik. Aspek legalitas materiil juga menuntut bahwa keputusan administrasi harus diambil dengan mempertimbangkan kepentingan anggota DPR. Dalam konteks ini, keputusan mengenai tunjangan anggota memiliki implikasi terhadap kesejahteraan anggota DPR, kemampuan mereka melaksanakan tugas legislatif, dan reputasi DPR sebagai institusi. Ketidadaan pertimbangan substantif ini menunjukkan pelanggaran legalitas materiil.

Pelanggaran Asas AUPB

Keputusan rapat pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025 menunjukkan pelanggaran yang nyata dan sistemik terhadap hampir semua asas dalam AUPB sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menetapkan delapan asas pokok yang menjadi tolok ukur dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan, yaitu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas ini berfungsi sebagai standar moral dan prosedural yang wajib dipegang oleh setiap organ pemerintahan ketika menjalankan kewenangan administratifnya. AUPB terdiri atas asas keterbukaan, asas responsivitas, asas akuntabilitas, asas kepastian hukum, asas kesamaan perlakuan, asas proporsionalitas, asas profesionalisme, dan asas kecermatan. Kedelapan asas ini dirancang untuk memastikan bahwa setiap keputusan administrasi pemerintahan bukan hanya sah menurut hukum, tetapi juga adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan baik kepada masyarakat maupun pihak yang terdampak. Meskipun semula difokuskan pada lembaga eksekutif, prinsip-prinsip ini berlaku juga bagi tindakan administrasi lembaga negara lainnya, termasuk lembaga legislatif seperti DPR RI. Hal ini disebabkan karena nilai-nilai yang terkandung dalam AUPB bersifat universal dan menjadi cerminan dari tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh sebab itu, keputusan rapat pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025, walaupun bersifat internal, tetap wajib diukur dengan standar AUPB, karena keputusan tersebut menimbulkan akibat hukum terhadap hak keuangan dan status administratif anggota DPR RI (DPR RI, 2020).

Dalam penafsiran hukum administrasi negara, asas-asas tersebut menjadi instrumen untuk menilai apakah suatu keputusan diambil sesuai dengan norma dan prosedur yang layak. Apabila asas-asas tersebut diabaikan, keputusan yang dihasilkan meskipun sah secara formal, dapat dinilai cacat secara prosedural dan substantif. Salah satu pelanggaran yang menonjol dalam dokumen keputusan rapat DPR RI adalah terhadap asas kecermatan. Pasal 10 ayat (1) huruf h UU AP menegaskan bahwa setiap keputusan harus diambil dengan hati-hati, melalui kajian yang teliti dan mempertimbangkan semua data serta dampak keputusan terhadap pihak yang terkena. Namun, dalam dokumen tersebut tidak terlihat adanya proses pertimbangan yang matang. Tidak ditemukan analisis mengenai dampak finansial penghentian tunjangan terhadap anggota DPR, tidak ada evaluasi alternatif kebijakan yang mungkin lebih seimbang, dan tidak tersedia catatan rapat atau hasil kajian teknis yang menunjukkan proses pengambilan keputusan yang mendalam. Keputusan tampak diambil secara langsung tanpa dasar analisis yang transparan, sehingga menyalahi kewajiban kehati-hatian yang diatur dalam asas kecermatan. Dalam konteks hukum administrasi, hal ini merupakan bentuk cacat prosedural karena mengabaikan proses pemeriksaan fakta dan akibat hukum yang seharusnya mendahului pengambilan keputusan (Pandeiroot et al., 2021).

Selain itu, pelanggaran juga tampak pada asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU AP. Asas keterbukaan menuntut agar setiap proses pengambilan keputusan administratif dilakukan secara transparan, memberikan akses informasi kepada pihak yang berkepentingan, dan membuka ruang partisipasi sebelum keputusan diambil. Dokumen keputusan DPR RI tidak menunjukkan adanya proses yang transparan mengenai siapa yang terlibat dalam rapat, bagaimana prosedur pengambilan keputusan dilakukan, serta dasar alasan yang melatarbelakangi keputusan tersebut. Tidak terdapat penjelasan tentang urgensi penghentian tunjangan maupun pertimbangan kebijakan alternatif. Ketertutupan semacam ini menghambat publik, termasuk anggota DPR sendiri, untuk memahami latar belakang keputusan, sehingga menciptakan kesan bahwa keputusan diambil secara sepihak oleh pimpinan DPR tanpa mekanisme partisipasi dan konsultasi. Dalam perspektif AUPB, kondisi ini merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap asas keterbukaan dan menurunkan legitimasi keputusan tersebut di mata hukum dan etika pemerintahan (Pemerintahan, 2019).

Asas akuntabilitas sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf c UU AP juga tidak dipenuhi dalam pelaksanaan keputusan ini. Akuntabilitas menuntut adanya kejelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas suatu keputusan dan bagaimana keputusan itu dapat diuji atau dipertanyakan. Dokumen rapat pimpinan DPR tidak menyebutkan secara tegas pejabat atau organ mana yang bertanggung jawab atas isi keputusan tersebut. Apakah keputusan tersebut merupakan tanggung jawab kolektif pimpinan DPR, atau ada pejabat tertentu yang bertanggung jawab secara langsung, hal itu tidak dijelaskan. Lebih lanjut, dokumen tidak menyediakan mekanisme bagi anggota DPR yang keberatan terhadap keputusan ini untuk mengajukan keberatan, banding, atau peninjauan kembali.

Ketiadaan mekanisme akuntabilitas ini menimbulkan kesan bahwa keputusan tidak dapat diuji, yang bertentangan dengan prinsip pemerintahan yang transparan dan bertanggung jawab. Dalam konteks hukum administrasi, kondisi semacam ini mencerminkan lemahnya sistem pengawasan internal yang menjadi dasar dalam penerapan prinsip check and balance lembaga negara.

Pelanggaran lainnya juga tampak pada asas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU AP. Asas kepastian hukum menghendaki bahwa setiap keputusan administrasi harus jelas status hukumnya, kepada siapa keputusan tersebut berlaku, serta apa konsekuensinya. Dokumen keputusan rapat DPR RI 4 September 2025 tidak memberikan kejelasan apakah keputusan tersebut bersifat mengikat secara hukum atau hanya sekadar kesepakatan politik yang tidak menimbulkan akibat hukum langsung. Tidak ada penjelasan tentang siapa saja yang wajib mematuhi keputusan tersebut, dan apa konsekuensi hukum jika keputusan diabaikan. Ambiguitas ini menimbulkan ketidakpastian hukum, baik bagi anggota DPR yang terdampak maupun bagi pihak pelaksana administratif di lingkungan DPR. Dalam hukum administrasi, kepastian hukum merupakan unsur utama dari asas legalitas; ketidakjelasan status hukum suatu keputusan dapat menyebabkan penerapannya menjadi tidak seragam, bahkan rawan disalahgunakan (Muhammad Azhar, 2015).

Selanjutnya, asas responsivitas yang tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b UU AP juga tidak terpenuhi. Asas ini menuntut agar setiap organ pemerintahan peka terhadap aspirasi, kebutuhan, dan kekhawatiran pihak yang terkena dampak keputusan. Dokumen keputusan DPR RI tidak menunjukkan adanya proses di mana masukan dari anggota DPR atau stakeholder internal diperhatikan sebelum keputusan ditetapkan. Tidak ditemukan bukti adanya konsultasi, rapat dengar pendapat, atau mekanisme partisipatif lain yang memungkinkan anggota DPR memberikan pandangan. Keputusan yang diambil tanpa memperhatikan masukan dari pihak terdampak menunjukkan bahwa pimpinan DPR tidak menjalankan kewajiban responsifnya sebagaimana diamanatkan dalam UU AP. Hal ini memperlihatkan bahwa proses pengambilan keputusan dilakukan secara sepihak dan tidak memperhitungkan kepentingan pihak yang terlibat langsung (Yasin, 2018).

Asas kesamaan perlakuan dan proporsionalitas yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e dan f UU AP juga tidak diterapkan secara memadai. Asas kesamaan perlakuan menuntut agar semua pihak yang berada dalam kondisi yang sama diperlakukan secara setara, sedangkan asas proporsionalitas mengharuskan agar tindakan administrasi tidak melebihi kebutuhan untuk mencapai tujuan yang sah. Dokumen rapat DPR tidak menjelaskan apakah penghentian tunjangan diberlakukan sama terhadap seluruh anggota DPR atau hanya kepada kelompok tertentu. Jika keputusan diberlakukan berbeda, maka seharusnya dijelaskan alasan pembedaannya. Selain itu, keputusan penghentian tunjangan tampak diterapkan secara menyeluruh tanpa analisis proporsionalitas terhadap dampaknya bagi anggota dengan kondisi ekonomi yang berbeda-beda. Ketidakseimbangan antara tujuan (efisiensi keuangan) dan dampak (hilangnya sumber pendapatan anggota) menunjukkan pelanggaran terhadap asas proporsionalitas karena tidak ada keseimbangan antara tujuan dan akibat keputusan (Putriyanti, 2015).

Kelemahan lain terlihat dalam penerapan asas profesionalisme sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf g UU AP. Profesionalisme menuntut agar setiap keputusan diambil dan dilaksanakan dengan keahlian yang memadai, melibatkan pejabat atau tenaga ahli yang memiliki kompetensi sesuai bidangnya. Dokumen keputusan DPR 4 September 2025 tidak menunjukkan adanya keterlibatan tenaga profesional seperti staf hukum, bagian keuangan, atau auditor internal dalam proses perumusannya. Dari sisi teknis, struktur dokumen pun tidak memenuhi standar administratif karena tidak memiliki bagian pertimbangan hukum, dasar hukum, dan penetapan yang lengkap (Putrijanti et al., 2018). Hal ini mengindikasikan kurangnya pelibatan keahlian teknis dalam penyusunan keputusan yang berdampak signifikan bagi hak keuangan pejabat negara. Dalam praktik hukum administrasi, kekurangan semacam ini dapat mengakibatkan keputusan dinilai tidak profesional dan berpotensi dibatalkan secara hukum.

Secara keseluruhan, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terhadap keputusan rapat pimpinan DPR RI 4 September 2025 memperlihatkan sejumlah pelanggaran mendasar terhadap asas keterbukaan, kecermatan, akuntabilitas, kepastian hukum, responsivitas, kesamaan perlakuan, proporsionalitas, dan profesionalisme. Meskipun keputusan tersebut merupakan tindakan administrasi internal, substansi dan dampaknya yang bersifat mengikat terhadap anggota DPR RI menjadikannya wajib tunduk pada ketentuan AUPB. Dengan demikian, dari perspektif hukum administrasi negara, keputusan ini bukan hanya cacat secara formil tetapi juga secara substantif karena tidak memenuhi standar prosedural dan etis pemerintahan yang baik sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 10 UU AP.

KESIMPULAN

Dengan demikian penelitian menggunakan metode hukum administrasi negara untuk menilai keabsahan Keputusan Hasil Rapat Konsultasi Pimpinan DPR RI tanggal 4 September 2025. Hasil analisis menunjukkan bahwa, meskipun memiliki kekurangan formal, keputusan tersebut tetap sah secara substansial karena dibuat oleh organ berwenang dan memiliki konsekuensi hukum yang jelas. Namun, lembaga legislatif tidak jelas tentang bagaimana UU Administrasi Pemerintahan diterapkan karena normanya tidak selaras. Keputusan ini menunjukkan kelemahan besar baik secara prosedural maupun substantif dari perspektif asas legalitas dan AUPB, terutama dalam hal transparansi, akuntabilitas, dan proporsionalitas. Secara umum, kasus ini menunjukkan bahwa ada perbedaan antara cara pemerintahan lembaga negara dilakukan dengan kerangka hukum yang positif yang masih berorientasi eksekutif. Akibatnya, peraturan harus diatur untuk meningkatkan prinsip legalitas dan tata kelola pemerintahan yang baik di lingkungan lembaga legislatif.

Berdasarkan temuan penelitian, beberapa rekomendasi strategis diajukan untuk memperkuat keabsahan dan akuntabilitas tindakan administratif DPR RI. Pertama, DPR RI perlu segera menyusun dan menerapkan pedoman administratif internal yang mengatur secara jelas mekanisme pengambilan keputusan, termasuk kewajiban mencantumkan dasar hukum, konsideran, dan prosedur pengesahan yang selaras dengan UU AP dan prinsip AUPB. Kedua, penting dilakukan revisi atau penafsiran ekstensif terhadap Pasal 52 UU AP agar norma tersebut dapat mengakomodasi karakteristik khusus keputusan administratif yang dikeluarkan oleh lembaga non-eksekutif seperti DPR, tanpa mengabaikan prinsip legalitas dan kepastian hukum. Ketiga, fungsi pengawasan internal maupun eksternal harus ditingkatkan, baik melalui mekanisme pengawasan di dalam DPR sendiri maupun dengan melibatkan peran aktif BPK dan Ombudsman RI. Keempat, transparansi dan akuntabilitas publik mutlak ditingkatkan dengan cara mempublikasikan secara utuh dasar hukum, proses pengambilan keputusan, serta pertimbangan substantif di balik setiap kebijakan internal yang berdampak hukum. Implementasi rekomendasi ini diharapkan dapat menjembatani kesenjangan antara praktik administrasi internal lembaga legislatif dengan kerangka hukum administrasi negara, sehingga terwujud tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang legitimate, adil, dan berorientasi pada kepastian hukum.

REFERENCES

- Agustina, S., Eleison, A., Hernowo, A. A., & Saputra, R. (2016). *Penjelasan Hukum. Unsur Melawan Hukum: Penafsiran unsur melawan hukum dalam Pasal 2 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*.
- Astawa, I. G. P. (2024). Konvergensi Hukum Administrasi Negara: Analisis. *Jurnal LITIGASI*, 25(2), 20–42.
- Bimasakti, M. A. (2022). Penjelasan Hukum (Restatement) konsep tindakan administrasi pemerintahan menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 11(1), 64–92. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>
- DPR RI. (2020). *Peraturan DPR No. 1 tentang Tata Tertib*.
- Muhaimin, M., & H., S. H. (2016). *Metode Penelitian Hukum*. In *Educação e Sociedade*, 1(1). http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Educacao_PereiraAS_1.pdf
- Hadjon, P. M. (2007). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: Sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Peradaban.
- Harjiyatni, F. R., & Suswoto, S. (2017). Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terhadap fungsi Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 24(4), 601–624. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art5>
- Ika, C. I. (2023). Administrasi negara dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia. *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 17(1), 1–12. <https://doi.org/10.56244/trn.v17i1.618>
- Indroharto. (1994). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara*. Pustaka Sinar Harapan.

- Kapojos, P. M., Maramis, J. B., Saerang, D. P. E., Dotulong, L. O. H., & Soepeno, D. (2022). Penerapan sebuah prinsip dalam laporan keuangan pemerintah: “Substansi mengungguli bentuk formal” atau “Bentuk formal mengungguli substansi”? *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi*, 10(2), 1082–1089. <https://doi.org/10.35794/emba.v10i2.41385>
- Lolo, R. S. M. A. (2021). *Analisis yuridis kedudukan surat keputusan bersama lembaga negara dalam peraturan perundang-undangan Indonesia*. Repository Universitas Hasanuddin. <http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/8442/>
- Marbun, S. (2015). *Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia* (cet. 4). FH UII Press. https://otomasi.untidar.ac.id/index.php?id=13022&p=show_detail
- Metzger, G. E., & Stack, K. M. (2017). Internal administrative law. *Michigan Law Review*, 115(8), 1239–1307. <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol115/iss8/1>
- Muhammad Azhar. (2015). Relevansi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam sistem penyelenggaraan administrasi negara. *Notarius*, 8(2), 274–287. <http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=1402036&val=1276>
- Muhshi, A., & Yunita, D. F. T. (2024). Diskursus pengujian peraturan kebijakan (beleidsregel) oleh Peradilan Tata Usaha Negara. *Media Iuris*, 7(2), 191–220. <https://doi.org/10.20473/mi.v7i2.39218>
- Pandeiroot, E. G. E., Prayogo, P., & Gerungan, C. A. (2021). Upaya administratif dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara ditinjau dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, IX (2), 15–25.
- Pemerintahan, A. (2019). *Pasal 71 dan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Negara Republik Indonesia.
- Pemerintahan, A., Rahmat, D., Yang, T., Esa, M., & Indonesia, P. R. (2014). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 292; penjelasan tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Pondaag, A. H. (2016). Tinjauan yuridis tentang sah atau tidaknya suatu keputusan administrasi pemerintahan (*beschikking*). *Lex Crimen*, 5(4), 52–59.
- Putrijanti, A., Leonard, L. T., & Utama, K. W. (2018). Peran PTUN dan AUPB menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). *Mimbar Hukum — Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 30(2), 277–290. <https://doi.org/10.22146/jmh.33056>
- Putriyanti, A. (2015). *Pandecta: Kajian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam kaitan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara*, 10 (Desember).
- Ridwan, H. (2011). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Pers. <https://www.rajagrafindo.co.id/produk/hukum-administrasi-negara/>
- Sari, K. C. P., & Adlhiyati, Z. (2020). “Perluasan Objek Pengadilan Tata Usaha Negara Melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Verstek*, 8.
- Sayer, T. (2024). Statutory interpretation and the administrative state: Refocusing the purposivist/intentionalist debate. *Legal Studies*, 44(3), 437–457. <https://doi.org/10.1017/lst.2023.44>
- Susanto, S. N. H. (2021). Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam praktik peradilan di Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 4(3), 459–470.
- Syodorov, Y., Yurchenko, V., Kantor, N., Chekhovych, T., & Dietochka, A. (2025). Interpretation of legal norms in modern jurisprudence: Theoretical and practical aspects of human rights protection under martial law. *JCH*, 13(2), 371–382. <https://doi.org/10.15408/jch.v13i2.46340>
- Tohadi, T., Fania, F., & Gandhi, D. (2019). Problem teoritik dan implikasi praktis atas perubahan keputusan tata usaha negara. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 499–520. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art4>
- Walker, C. J., & Turnbull, R. (2019). Operationalizing Internal Administrative Law. *Hastings LJ*, 71, 1225.
- Wuisang, A., & Nugraha, R. S. (2023). Problematika Perluasan Makna Keputusan Administrasi Negara Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 9(2), 77-92.

- Yasin, I. F. (2018). Eksistensi AAUPB di Indonesia dan yurisprudensinya dalam perkara TUN. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 8(2), 296–317. <https://doi.org/10.15642/ad.2018.8.2.296-317>
- Zakir, F. (2020). Perkembangan hukum administrasi negara di Indonesia. *Ensiklopedia Sosial Review*, 2(1), 39–45. <https://doi.org/10.33559/esr.v2i1.449>