

**PARAMETER PENGAWASAN POLITIK DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh

Hananto Widodo

Jurusian Hukum Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum Universitas Negeri Surabaya

hananto.widodo@gmail.com

Abstract : Amendments to the 1945 Constitution have provided support to the DPR, including strengthening the DPR's oversight function. Article 22 Paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The DPR's supervisory function as a compilatory composer is elaborated in Article 79 paragraphs (2) and (3) of Law No. 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representative Council and the Regional People's Representative Council (MD3). In Article 79 paragraphs (2) and (3) of MD3 Law only norms are formulated which become the object of interpellation and the questionnaire rights are legislation and policies. The formulation of Article 79 paragraphs (2) and (3) does not explain the parameters used by the DPR to request policies from the Government. The purpose of this article is to provide parameters for the use of interpellation rights and questionnaire rights to government policies. This type of research in this paper is normative research. With primary legal material for the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law No. 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representative Council and the Regional People's Representative Council (MD3). The parameters of the right of interpellation and the right of questionnaire to government policies that were born from free government authority are general principles of good governance (AAUPB).

Keywords : Parameters, Parliamentary Oversight, 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

Abstrak : Perubahan UUD 1945 telah memberi penguatan kepada DPR, termasuk penguatan fungsi pengawasan DPR. Fungsi pengawasan DPR diatur secara tegas dalam Pasal 22 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Fungsi pengawasan DPR menjadi problematik ketika dielaborasikan dalam Pasal 79 ayat (2) dan (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Dalam Pasal 79 ayat (2) dan (3) UU MD3 hanya dirumuskan norma bahwa yang menjadi obyek hak interpelasi dan hak angket adalah pelaksanaan undang-undang dan kebijakan. Rumusan Pasal 79 ayat (2) dan (3) tidak menjelaskan parameter yang digunakan oleh DPR untuk menguji kebijakan dari Pemerintah itu. Tujuan dari penulisan artikel ini untuk memberikan parameter dari penggunaan hak interpelasi dan hak angket terhadap kebijakan pemerintah. Jenis penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian normatif. Dengan bahan hukum primer UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Parameter hak interpelasi dan hak angket terhadap kebijakan pemerintah yang lahir dari kewenangan bebas pejabat pemerintah adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Kata kunci : Parameter, Pengawasan DPR, UUD NRI Tahun 1945

PENDAHULUAN

Secara umum, kajian hukum tata negara terkait dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lebih banyak diarahkan pada fungsi legislasi DPR dibandingkan fungsi lainnya. Diskursus mengenai fungsi legislasi DPR menjadi semakin kuat pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, sebab salah satu perubahan yang paling penting dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah terkait dengan pergeseran kekuasaan legislasi yang sebelumnya berada di tangan Presiden menjadi di tangan DPR. Selain fungsi legislasi DPR, sebenarnya fungsi pengawasan DPR juga tidak kalah pentingnya. Jimly Asshidiqie bahkan berpendapat bahwa fungsi pengawasan DPR justru lebih penting dibandingkan dengan fungsi legislasi.

Menurut Jimly Asshidiqie,¹ diseluruh penjuru dunia, yang lebih diutamakan justru adalah fungsi pengawasan daripada fungsi legislasi. Hal ini terjadi karena sistem hukum di berbagai negara maju sudah dianggap cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara yang demokratis dan sejahtera, sehingga tidak banyak lagi produk hukum baru yang diperlukan.

Masih menurut Jimly Asshidiqie,² secara teoritis fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan; 1.Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*); 2.Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*); 3.Pengawasan terhadap penganggaran negara (*control of budget implementation*); 4.Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performance*); 5.Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Menurut John Pieris, dalam literature diketahui paling tidak ada tiga macam pengawasan :

- a. Pengawasan hukum, yaitu suatu bentuk pengawasan yang ditujukan untuk mengetahui apakah wewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*gedelijke controle*);
- b. Pengawasan administratif, yaitu suatu bentuk pengawasan yang

¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal 36

²Ibid

- bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja;
- c. Pengawasan politik, yaitu suatu bentuk pengawasan yang digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (*doelmatigheidescontrole*).³

Pengawasan DPR lebih memiliki fungsi politis dibandingkan fungsi hukum. Fungsi politis dari pengawasan DPR karena DPR berisikan orang-orang yang berasal dari partai politik. Fungsi pengawasan politis tidak kalah pentingnya dibandingkan dengan pengawasan hukum. Signifikansi pengawasan politik lebih pada fungsi *check and balances* DPR terhadap Pemerintah. Secara teoritik dalam negara yang menganut sistem presidensial akan menempatkan kekuasaan pemerintah lebih kuat dibandingkan dengan cabang kekuasaan yang lain.

Dalam sistem presidensial, semua cabang kekuasaan baik kekuasaan legislatif, eksekutif dan judicial memiliki kedudukan yang sama, tetapi dari aspek cakupan kekuasaan, eksekutif memiliki kekuasaan yang lebih luas dibandingkan dengan kekuasaan legislatif dan kekuasaan judicial. Legislatif hanya memiliki tiga kewenangan,

yaitu kewenangan legislasi, pengawasan dan anggaran. Sementara itu, kekuasaan judicial hanya mencakup kewenangan mengadili dan memvonis. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan residu dari dua cabang kekuasaan yang lain.

Kekuasaan eksekutif yang bersifat residu bukan berarti cakupan kekuasaan eksekutif lebih sempit dibanding lainnya, tetapi justru kekuasaan residu ini mencakup segala hal di luar kekuasaan legislatif dan kekuasaan judicial. Dengan luasnya kekuasaan eksekutif ini maka potensi tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) lebih besar dilakukan oleh eksekutif dibanding dengan cabang kekuasaan lainnya. Oleh karena itu, kekuasaan eksekutif harus mendapat pembatasan secara konstitusional agar kekuasaan yang dimilikinya tidak berubah menjadi kekuasaan yang tanpa batas.

Paling tidak ada dua pembatasan yang dapat dikenakan pada Pemerintah. Pertama adalah pembatasan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan. Kedua adalah pembatasan terhadap pelaksanaan kewenangan. Pembatasan kewenangan pemerintah melalui perundang-undangan mengandung pengertian bahwa semua tindak pemerintah harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

³John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2007, Hal 186

Sementara itu, dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah, pemerintah berpotensi melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah ini harus mendapat pengawasan. Pengawasan ini dapat berupa pengawasan hukum dan pengawasan politik.

Negara yang mendasarkan pemerintahannya berdasarkan hukum, baik itu negara hukum dengan tipe *Rechstaat* maupun negara hukum dengan tipe *Rule Of Law* selalu memberi ruang bagi masyarakat untuk mempermasalahkan secara hukum setiap keputusan pemerintah yang dianggap merugikan dirinya melalui pengadilan. Penyelesaian keputusan pemerintah melalui pengadilan akan berujung pada sah atau tidak sahnya suatu keputusan. Jika putusan pengadilan menyatakan bahwa keputusan pemerintah itu tidak sah maka akibat hukumnya keputusan pemerintah itu tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Negara yang menitikberatkan bukan hanya pada pemerintahan menurut hukum (nomokrasi), tapi juga pada pemerintahan oleh rakyat (demokrasi) maka model pengawasannya tidak hanya dilakukan pengadilan, tetapi juga melalui DPR. Oleh karena itu, tolok ukur dari negara yang demokratis tidak hanya dilihat pada proses pemilihan wakil-wakil rakyat melalui

pemilihan umum, tetapi juga akan dilihat pada pelaksanaan fungsi dari lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya telah dipilih melalui pemilihan umum. Salah satu pelaksanaan fungsi DPR yang paling signifikan adalah fungsi pengawasan. Jika DPR mampu memaksimalkan fungsi pengawasannya terhadap setiap kinerja pemerintah, maka DPR dianggap telah melaksanakan asas kedaulatan rakyat melalui fungsi pengawasannya.

UUD 1945 hasil perubahan telah memberikan penguatan terhadap fungsi pengawasan DPR. Pasal 20 A ayat (2) menyatakan “ Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.” Pengaturan terhadap fungsi pengawasan DPR sebelum perubahan UUD 1945 hanya diatur dalam Penjelasan. Fungsi pengawasan DPR dalam Penjelasan UUD 1945 juga tidak diatur secara spesifik, jenis pengawasan dari DPR.

Pengaturan secara spesifik mengenai fungsi pengawasan DPR sebelum perubahan UUD 1945 diatur dalam UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR dan DPRD. Pasal 32 ayat (1) menyatakan bahwa untuk dapat melaksanakan fungsinya

sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar 1945, DPR mempunyai hak :

- a. Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota;
- b. Meminta keterangan (interpelasi);
- c. Mengadakan penyelidikan (angket).

Pengaturan secara konstitusional, fungsi pengawasan DPR dalam perubahan UUD 1945 merupakan kemajuan yang signifikan. Pengaturan fungsi DPR dalam Pasal dalam UUD 1945 merupakan kemajuan yang signifikan karena pengaturan dalam Pasal UUD 1945 memiliki kekuatan mengikat. Berbeda dengan pengaturan dalam Penjelasan UUD 1945 tidak memiliki daya ikat secara yuridis, sebab Penjelasan bukan merupakan norma hukum. Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan sebelum perubahan UUD 1945 Penjelasan UUD 1945 sudah terlanjur dimaknai sebagai dasar hukum.⁴

Pengaturan secara tegas fungsi pengawasan DPR, seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dalam UUD 1945 hasil perubahan tetap menyisakan masalah. Pengaturan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat terkesan hanya sekedar pengakuan terhadap eksistensi fungsi pengawasan yang

dimiliki oleh DPR. Secara teoritik, fungsi utama dari DPR adalah melakukan *check and balances* terhadap kekuasaan pemerintah, tetapi ketidakjelasan pengaturan fungsi pengawasan DPR, baik hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat tetap merupakan problematik dari aspek ketatanegaraan.

Pasal 79 UU No. 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyaratatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) memang telah mengelaborasi pengaturan dari Pasal 22 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun elaborasi terhadap Pasal 22 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tetap menyisakan masalah berupa kekaburan norma. Pasal 79 ayat (2) UU MD3 menyatakan “hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan berbangsa, dan bernegara. Sementara itu, hak angket DPR diatur dalam Pasal 79 ayat (3) yang menyatakan “Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang

⁴Hananto Widodo, *Politik Hukum Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume. 1 No. 3, 2012. Hal. 425

berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Problematik utama fungsi pengawasan DPR, baik itu hak interpelasi maupun hak angket terletak pada parameter dari DPR untuk menilai kebijakan pemerintahan yang menjadi sasaran hak interpelasi dan hak angket. Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis sekaligus memberi solusi terkait parameter yang dapat digunakan DPR dalam melakukan hak interpelasi dan hak angket terhadap kebijakan pemerintah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur-literatur yang

terkait dengan bahasan penelitian. Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan analisis preskriptif analitik. Preskriptif analitik digunakan untuk menganalisis masalah dengan menggunakan interpretasi hukum, konsep-konsep hukum, nilai-nilai hukum dan norma-norma hukum.

PEMBAHASAN

Parameter Pengawasan DPR Terhadap Kebijakan Pemerintah

Sebagaimana diketahui bahwa obyek sasaran dari hak interpelasi dan hak angket adalah pelaksanaan undang-undang dan kebijakan Pemerintah yang strategis dan memberi dampak yang luas bagi masyarakat. Jika pelaksanaan terhadap suatu undang-undang maka Panitia Khusus (Pansus) Interpelasi Dan Panitia Khusus (Pansus) Angket bisa langsung mencari pasal-pasal dari undang-undang manakah yang telah dilanggar oleh Pemerintah. Pansus Interpelasi dan Pansus Angket berperan seperti layaknya penegak hukum untuk mencari pasal-pasal yang telah dilanggar oleh Pemerintah.

Berbeda dengan pelanggaran terhadap suatu undang-undang yang diduga dilakukan oleh Pemerintah maka dalam menentukan suatu kebijakan Pemerintah yang dianggap bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan bukan hal yang mudah. Seperti kebijakan Pemerintah dalam menaikkan harga BBM merupakan suatu kebijakan dari Pemerintah yang sulit jika diukur dengan peraturan perundang-undangan. Seringkali alasan Pemerintah dalam menaikkan harga BBM dilatarbelakangi oleh harga minyak dunia yang terus naik sehingga mau tidak mau untuk menyelamatkan APBN, Pemerintah harus mengambil keputusan untuk menaikkan harga BBM.

Kebijakan Pemerintah tidak selalu hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan saja tetapi juga didasarkan pada kewenangan bebas yang melekat padanya. Jika kebijakan Pemerintah itu didasarkan pada peraturan perundang-undangan maka tolok ukur untuk menilai keabsahan dari kebijakan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Namun jika kebijakan Pemerintah itu didasarkan pada kewenangan bebas maka tolok ukurnya bukan peraturan perundang-undangan tetapi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Pada mulanya, AAUPB sebagai pembatasan penggunaan wewenang pemerintah ini dilatarbelakangi oleh ketidakmampuan UU dalam mengikuti perkembangan kebutuhan hukum

masyarakat.⁵ Ketidakmampuan UU dalam memenuhi hukum masyarakat ini berakibat pada seringnya penyelenggara negara bertindak tanpa didasari oleh UU.⁶ Penggunaan AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan, didasarkan pada prinsip bahwa dalam negara hukum demokratis tidak ada kekuasaan negara yang bebas tanpa batas.⁷ Kekuasaan negara tidak saja tunduk pada hukum tertulis, tetapi juga harus tunduk pada tidak tertulis berupa asas-asas hukum.

Unsur-unsur AAUPB pertama kali dimasukkan dalam Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU tersebut menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara dapat digugat jika dalam keputusan tersebut terdapat penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.⁸ Namun demikian, pengaturan mengenai AAUPB sebagai alasan untuk menggugat suatu keputusan tata usaha negara dalam Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU tersebut diatur secara terbatas. Asas penyalahgunaan wewenang dan asas tidak boleh melakukan

⁵Ach. Rubaie, *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi*, Laksbang, Surabaya, 2017, Hal 323

⁶Ibid

⁷Ibid, Hal 324

⁸ Philipus M Hadjon, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Himpunan Makalah Azas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hal 115-116

tindakan yang sewenang-wenang sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU PTUN merupakan bagian dari AUPB.

AAUPB mulai diatur secara tegas dalam UU No. 9 tahun 2004 tentang perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1986. Alasan untuk menggugat keputusan tata usaha negara dalam Pasal 53 ayat (2) diubah bukan hanya karena keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan asas tidak boleh menyalahgunakan wewenang, tetapi menjadi jika keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan AAUPB. Oleh karena itu alasan menggugat suatu keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan AAUPB tidak hanya terbatas pada keputusan yang bertentangan dengan asas tidak boleh menyalahgunakan wewenang dan asas tidak boleh sewenang-wenang.

AAUPB mulai mendapat kepastian hukum ketika UU No. 30 Tahun 2014 diundangkan. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 diatur mengenai AAUPB. Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa AAUPB meliputi :

1. Kepastian hukum;
2. Kemanfaatan;
3. Ketidakberpihakan;
4. Kecermatan;

5. Tidak menyalahgunakan wewenang;
6. Keterbukaan;
7. Kepentingan umum;
8. Pelayanan yang baik.

Menurut Sudarsono, penyebutan asas-asas di dalam norma hukum positif, di satu sisi memiliki nilai positif, yaitu adanya kepastian hukum dalam penerapan asas, tetapi di sisi lain dapat mempersempit macam asas itu sendiri.⁹ Asas-asas hukum dan norma hukum memiliki karakter yang berbeda. Perbedaan antara karakter asas hukum dan karakter norma hukum adalah sebagai berikut :

- 1) Asas-asas hukum bersifat umum (abstrak), sedangkan norma hukum bersifat khusus (konkret);
- 2) Asas-asas hukum memiliki wilayah terapan yang lebih luas daripada norma hukum;
- 3) Asas-asas hukum memiliki daya kerja tidak langsung dalam penemuan hukum, karena ia bukanlah aturan hukum. Sedangkan norma hukum langsung dapat diterapkan karena ia memiliki isi yang lebih konkret;

⁹ Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Disampaikan Pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang, 26 Maret 2008, Hal 24

4) Asas-asas hukum memiliki kedudukan (posisi) yang berdampingan satu dengan yang lain, sehingga tidak saling menyingkirkan. Sedangkan norma hukum saling berdesakan atau saling menyingkirkan. Asas-asas hukum berada sebagai dasar sistem hukum, ia berada di luar sistem hukum akan tetapi berpengaruh terhadap sistem hukum.¹⁰

Secara teoritik, asas hukum dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu asas hukum yang bersifat tunggal dan asas hukum yang terdiri dari banyak asas. Salah satu asas hukum yang bersifat tunggal adalah asas legalitas. Asas legalitas disebut sebagai asas tunggal karena asas legalitas tidak diperlukan rincian berupa asas-asas yang menjadi turunannya. Sementara itu, asas hukum yang terdiri dari banyak asas merupakan asas hukum yang diperlukan rincian berupa asas-asas yang menjadi turunannya.

Asas hukum yang terdiri dari banyak asas ini dapat dibagi menjadi dua, yakni asas hukum yang bersifat tetap dan asas hukum yang bersifat terbuka. Asas hukum yang bersifat tetap adalah asas hukum yang tidak bisa lagi bertambah unsur-unsurnya atau

tidak bisa lagi bertambah komponennya. Asas hukum yang bersifat tetap itu antara lain asas preferensi. Asas preferensi terdiri atas tiga asas, yaitu asas *lex superior derogat legi inferior*, *lex specialist derogat legi generalis* dan asas *lex posterior derogat legi priori*.

Asas hukum yang bersifat terbuka merupakan asas hukum yang terdiri dari beberapa asas yang menjadi turunannya. Asas hukum ini terdiri dari beberapa asas hukum tetapi jumlah asas hukum yang menjadi turunannya tidak bersifat tetap. Jumlah dari asas hukum yang menjadi turunan dari asas hukum induknya ini bisa bertambah sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Menurut Abdul Latif, asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan konsep yang terbuka (*open begrip*) oleh karenanya asas tersebut berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu di mana konsep itu berada.¹¹ Oleh karena itu meskipun AAUPB telah diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tetapi bukan dalam artian bahwa AAUPB yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 adalah limitatif. Pasal 10 ayat (2) juga menegaskan bahwa AAUPB yang diatur di luar UU No. 30 Tahun 2014 diakui

¹⁰Ibid, Hal 25

¹¹ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, Hal 25

sepanjang dituangkan dalam putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.

Philipus M Hadjon bahkan punya pendapat yang cukup ekstrim terkait dengan perumusan suatu asas dalam UU. Menurut Philipus M Hadjon, pada dasarnya UU berisi norma. Hakikat dari asas adalah meta norma. Oleh karena itu asas tidak bisa dirumuskan dalam UU karena hakikat asas adalah meta norma. Kalaupun dirumuskan dalam UU, maka tidak boleh dirinci. Dengan demikian, jika ada pengaturan mengenai AAUPB cukup disebutkan “Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik” saja tanpa ada rincian asas-asas tersebut.¹² Meskipun ada penyebutan rinci AAUPB dalam UU Adpem, tetapi UU Adpem tidak membatasi AAUPB hanya yang disebut dalam UU Adpem.

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah, yaitu sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindak pemerintahan.

Menurut SF. Marbun, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi pejabat administrasi, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas.
2. Bagi masyarakat sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana dimaksud dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Bagi Hakim PTUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat administrasi.
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.¹³

Berdasarkan perkembangan yang terjadi dalam dunia peraturan perundang-undangan, penulis berpendapat bahwa AAUPB sebagai pedoman bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang bukan merupakan hal yang utama lagi, sebab badan legislatif dalam merancang suatu undang-

¹² Philipus M Hadjon Dalam Arief Siddharta, *Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, Hal 281-282

¹³ Agustin Widjiastuti, *Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggara Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN*, Jurnal Perspektif, Volume 22 No. 2 Tahun 2017 Edisi Mei, Hal. 98-99

undang telah memiliki asas-asas hukum tersendiri dalam melakukan perancangan terhadap suatu undang-undang, yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Asas Kejelasan Tujuan;
2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat;
3. Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan;
4. Asas Dapat Dilaksanakan;
5. Asas Kedayaagunaan Dan Kehasilgunaan;
6. Asas Kejelasan Rumusan;
7. Asas Keterbukaan.

Dalam hukum acara, baik itu hukum acara pidana, perdata maupun tata usaha negara, hakim dapat melakukan penemuan hukum (*rechstvinding*) dengan alasan ada kekosongan hukum. Dalam hukum administrasi dan hukum tata negara, pejabat publik dan DPR ketika melakukan fungsi pengawasannya dapat juga melakukan penemuan hukum jika asas hukum yang ada dalam UU tidak lengkap. Dengan demikian, fungsi lainnya dari AUPB bagi Pansus

Angket DPR dan Pansus Interpelasi DPR sebagai dasar dalam menilai kebijakan Pemerintah yang diduga kuat membawa dampak yang cukup luas di masyarakat. Selain itu pejabat publik dapat menemukan satu atau beberapa asas dalam AUPB di luar yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014.

Kewenangan dari Pansus Angket untuk menggunakan AAUPB sebagai dasar dalam menilai suatu kebijakan Pemerintah dapat dilihat pada pengertian hak angket sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) UU MD3 bahwa hak angket itu untuk menyelidiki pelaksanaan UU dan kebijakan Pemerintah yang penting, strategis dan berdampak luas terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu Pansus Angket tidak hanya untuk menyelidiki atau menilai pelaksanaan undang-undang dari Pemerintah yang didasarkan pada kewenangan terikat, tetapi juga untuk menilai kebijakan Pemerintah yang didasarkan pada kewenangan bebas.

Panitia Angket juga bisa melakukan penemuan terhadap AAUPB di luar yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014. Apalagi jika Pansus Angket bermaksud untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah yang diduga kuat memenuhi syarat untuk disebut sebagai tindak pidana korupsi. Namun demikian,

tidak tertutup kemungkinan Pansus Angket menggunakan AAUPB untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah yang diduga bertentangan dengan AAUPB tetapi bukan merupakan tindak pidana

Penyelidikan atau penilaian terhadap suatu pelaksanaan UU didasarkan pada asas legalitas. Oleh karena itu tolok ukur dalam melakukan penilaian terhadap pelaksanaan dari suatu UU adalah dengan UU. Dengan demikian, penilaian atau penyelidikan terhadap pelaksanaan UU oleh Pemerintah yang diduga bertentangan dengan UU adalah agar tercapai pemerintahan yang didasarkan pada UU (*wetmatigheid van bestuur*).

Berbeda dengan penilaian atau penyelidikan terhadap suatu pelaksanaan UU yang diduga bertentangan peraturan perundang-undangan yang hanya mendasarkan penilaianya atau penyelidikannya pada asas legalitas, penilaian atau penyelidikan terhadap suatu kebijakan yang didasarkan pada kewenangan bebas sulit jika hanya diukur dengan menggunakan parameter peraturan perundang-undangan. Penggunaan kewenangan bebas bukan dalam artian pejabat dalam mengeluarkan suatu kebijakan tidak ada dasar hukumnya dalam peraturan perundang-undangan. Pejabat dalam menggunakan kewenangannya tetap

didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi pejabat pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan memberi keleluasaan bagi pejabat untuk melakukan interpretasi terhadap suatu norma yang kabur atau untuk melakukan kebebasan dalam bertindak.

Kewenangan bebas pejabat untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, karena UU sulit untuk menilai aspek realitas dalam masyarakat yang begitu kompleks yang tidak mungkin bisa diakomodasi secara keseluruhan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penyelidikan atau penilaian terhadap suatu kebijakan yang didasarkan pada kewenangan bebas tidak bisa jika hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga harus didasarkan pada AAUPB. Tujuan penilaian atau penyelidikan dengan menggunakan AAUPB terhadap kebijakan pemerintah yang didasarkan pada kewenangan bebas pejabat pemerintah adalah bukan hanya untuk mencapai pemerintahan berdasarkan UU (*wetmatigheid van bestuur*), tetapi juga pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*).

Rechmatigheid van bestuur mengandung pengertian yang lebih luas di bandingkan *wetmatigheid van bestuur*. *Wetmatigheid van bestuur* hanya mendasarkan pemerintahan pada hukum tertulis, sedangkan *rechmatigheid van bestuur* mendasarkan pemerintahan pada spectrum yang lebih luas dibandingkan *wetmatigheid van bestuur*. *Rechmatigheid van bestuur* juga mendasarkan pada asas-asas hukum lainnya dan etika pejabat. Dengan demikian, parameter pengujian terhadap *rechmatigheid van bestuur* juga didasarkan pada di luar peraturan perundang-undangan.

Pergeseran dari *wetmatigheid van bestuur* menjadi *rechmatigheid van bestuur*, karena pembuat UU tidak mungkin mengatur segala hak, kewajiban dan kepentingan secara lengkap dalam UU. Atas dasar tuntutan yang demikian itu, asas legalitas yang dulunya hanya dipahami sebagai *wetmatigheid van bestuur* kemudian dipahami sebagai *rechmatigheid van bestuur*.¹⁴

AAUPB merupakan pedoman bagi pejabat administrasi agar tercapai sebagai pemerintahan yang mendasarkan pada hukum (*rechmatigheid van bestuur*). Menurut S.F. Marbun, AAUPB disebut

sebagai asas, karena AAUPB tersebut mengandung dua unsur penting, yakni, pertama asas tersebut mengandung asas-asas yang bersifat etis normatif. Kedua, asas-asas tersebut mengandung asas-asas yang sifatnya menjelaskan.¹⁵

Etika sebagai moralitas fokusnya adalah hukum, sedangkan moral pemerintah fokusnya pada karakter dan sifat-sifat pejabat administrasi secara individual yang tidak terdapat di dalam peraturan-peraturan hukum.¹⁶ Oleh karena itu, AAUPB bukan merupakan kecenderungan etis dan bukan pula merupakan kecenderungan moral pemerintahan umum, tetapi sebaliknya dapat ditegaskan bahwa AAUPB adalah bagian dari hukum karena arahannya ditujukan kepada sikap lahir pejabat administrasi negara dengan disertai adanya beban hak dan kewajiban yang bersifat memaksa dan sanksi yang tegas serta konkrit bagi yang melanggarinya.¹⁷

AAUPB sebagai asas yang bersifat normatif dapat menjadi batu uji terhadap tindakan Presiden yang dianggap melakukan perbuatan tercela. Frasa “perbuatan tercela” dalam rumusan Pasal 7A hingga kini oleh para pakar hukum tata negara masih bersifat

¹⁴Moh. Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 2012), hlm 103

¹⁵S.F. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, Hal. 6

¹⁶Ibid

¹⁷Ibid, Hal. 10

debatable karena sifatnya yang multi tafsir. Suatu rumusan norma yang multi tafsir dapat berpotensi pada ketidakpastian hukum.

Rumusan Pasal 7A, frasa “pengkhianatan terhadap negara”, “korupsi”, “penyuapan”, “tindak pidana berat lainnya”, juga merupakan norma yang bersifat abstrak. Namun demikian, frasa-frasa tersebut telah diatur secara lebih konkrit dalam UU. Oleh karena itu, jika Presiden diduga melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya, maka DPR dalam melakukan penyelidikan dapat langsung merujuk pada KUHP dan UU yang mengatur tentang tindak pidana lainnya.

Rumusan frasa “apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden,” bisa dibuktikan dengan merujuk pada persyaratan sebagai Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Berbeda dengan frasa pelanggaran hukum pidana oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden serta frasa tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat dirujuk pengertiannya dalam UU, maka frasa “perbuatan tercela”, yang diduga dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil

Presiden tidak ada satu pun UU yang dapat dijadikan rujukan pengertiannya. Oleh karena itu, dalam menentukan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan perbuatan tercela, maka AUPB bisa digunakan sebagai tolok ukurnya.

Berdasarkan aspek hukum administrasi, perilaku buruk dari seorang pejabat publik terkait dengan maladministrasi. Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI menyatakan :

“Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan Pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perorangan.”

Berdasarkan pengertian maladministrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU Ombudsman RI di atas, maka pengertian maladministrasi tidak hanya sebatas pada buruknya pelayanan publik, tetapi lebih luas daripada sekedar buruknya

pelayanan publik. Maladministrasi sebagai sesuatu yang memiliki makna yang luas dan mencakup antara lain :

- a. Kesalahan dalam bertindak atau melayani;
- b. Mengabaikan prosedur atau hukum yang berlaku;
- c. Kesalahan dalam memberikan informasi;
- d. Pencatatan yang tidak memadai;
- e. Kesalahan dalam penyelidikan;
- f. Kesalahan dalam menjawab;
- g. Pernyataan yang menyesatkan atau tidak akurat;
- h. Kurangnya penghubung;
- i. Kurangnya konsultasi;
- j. Ingkar janji.¹⁸

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 di atas, maka kekuasaan atau kewenangan Presiden bersumber pada UUD, sehingga Presiden memiliki kewenangan yang paling tinggi dibandingkan pejabat pemerintahan lainnya. Karena kewenangan Presiden yang langsung bersumber pada UUD, maka Presiden

merupakan penanggungjawab tertinggi dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi pemerintahan, maka Presiden juga berpotensi untuk melakukan tindakan maladministrasi. Dengan demikian, tindakan maladministrasi yang dilakukan oleh Presiden dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela, tetapi kategori perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden tidak hanya sekedar maladministrasi.

Menurut Firmansyah, ada empat hal yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela oleh Presiden. Yaitu, perbuatan tercela terkait dengan jabatan, tidak memenuhi kewajiban konstitusi, perbuatan yang melanggar norma yang hidup di masyarakat, dan melanggar sumpah jabatan.¹⁹ Maladministrasi merupakan perbuatan tercela terkait dengan jabatan. Dengan demikian, maladministrasi hanya merupakan bagian dari kategori perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden. Oleh karena itu, AAUPB sebagai tolok ukur untuk menilai dugaan perbuatan tercela hanya sebatas pada dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh Presiden.

¹⁸ Ridwan dan Nurmala Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepergawaiian*, UII Press, Yogyakarta, 2018, Hal. 141-142

¹⁹<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8394/definisi-perbuatan-tercela-sebaiknya-dalam-pasal-tersendiri>, diunduh tanggal 27 Januari 2019

Luasnya kategori dugaan perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden membuat penafsiran terhadap dugaan perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden menjadi lebih luas. Perbuatan tercela yang diduga dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden memang merupakan norma kabur (*vage normen*). Kesulitan terhadap tafsir frasa “perbuatan tercela” ini antara lain karena belum ada praktik hak angket DPR terhadap Presiden yang diduga melakukan perbuatan tercela. Namun demikian, tetap harus ditetapkan suatu tolok ukur bahwa seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan perbuatan tercela.

Berdasarkan rumusan Pasal 79 ayat (3) UU MD3, hak angket dilakukan jika ada pelaksanaan UU dan/ atau kebijakan Pemerintah diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diketahui, kebijakan Pemerintah bisa lahir dari kewenangan bebas karena adanya norma yang kabur atau yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Peraturan perundangan sulit untuk dijadikan parameter untuk menilai suatu kebijakan yang didasarkan pada kewenangan bebas pejabat pemerintah. Oleh karena itu, seharusnya rumusan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 hak angket dilakukan jika ada

pelaksanaan UU/atau kebijakan Pemerintah diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (3) itu dirumuskan frasa “yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas-asas sebagaimana dimaksud dalam UU No.30 Tahun 2014.

DPR merupakan lembaga politik, sehingga setiap pertimbangan utamanya dalam melakukan penyelidikan terhadap dugaan perbuatan tercela oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden selalu menggunakan pertimbangan politik. Pertimbangan politik dapat mengarah pada tindakan yang tanpa batas, karena tidak ada ukuran yang jelas bagi DPR dalam melakukan tindakan politik, kecuali kepentingan politik dari faksi-faksi yang berkepentingan di DPR. Penggunaan hak angket merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi harus sejalan dengan paham negara hukum atau nomokrasi. Dengan demikian, setiap pelaksanaan atas demokrasi, seperti penggunaan hak angket DPR harus dijalankan berdasarkan norma hukum dan asas-asas hukum yang berlaku.

Apabila Pansus Angket DPR menyimpulkan telah terjadi dugaan

perbuatan tercela yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan disetujui dalam Rapat Paripurna DPR, maka DPR bisa menindaklanjuti dengan hak menyatakan pendapat. Hasil dari hak menyatakan pendapat ini akan diserahkan ke MK untuk diperiksa, diadili serta diputus. MK dapat menggunakan AAUPB sebagai batu uji dalam melakukan pengujian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga melakukan perbuatan tercela.

AAUPB juga bisa digunakan untuk menilai seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diduga melakukan tindak pidana korupsi. Pelanggaran AAUPB yang sering dilakukan oleh pejabat publik terkait dengan tindak pidana korupsi adalah atas dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *spesies delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur keperdataan.²⁰

Menurut S.F. Marbun, beberapa faktor penyebab korupsi pada masa Orde Baru, karena politik hukum Orde Baru sangat banyak memberikan wewenang bebas

kepada pemerintah (*vrij bestuur*), untuk mengatur berbagai hal melalui peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*delegating proviso*) dan memberikan wewenang melakukan interpretasi terhadap peraturan pelaksanaannya.²¹ Akibatnya, pejabat administrasi negara dengan bebas dan tanpa batas menggunakan wewenang bebas tersebut, sehingga menimbulkan berbagai penyakit kronis, seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang dapat melemahkan berbagai sendi kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.²²

Kewenangan bebas yang begitu banyak diberikan kepada pejabat administrasi negara berakibat pada tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang. Pejabat administrasi negara tidak lagi dapat membedakan antara kepentingan dinas dan kepentingan pribadi. Akhirnya pejabat administrasi negara rentan terhadap berbagai tindakan pelanggaran hukum pidana, seperti suap dan korupsi.²³

Indriyanto Seno Adji, memberikan pengertian penyalahgunaan wewenang dalam kaitannya dengan “detournement de

²⁰ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam...* op.cit., Hal. 41

²¹ S.F.Marbun, *Pembentukan dan Pemberlakuan AAUPL Melalui Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Menjelaskan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih di Indonesia*, Jurnal Hukum, No. 18 VOL.8-2001, hlm 61

²²Ibid

²³Ibid, Hal. 61-62

pouvoir” dengan “Freies Ermessen” dalam tiga wujud sebagai berikut :

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.²⁴

Inti dari pengertian penyalahgunaan kewenangan seperti yang diuraikan di atas adalah bahwa pejabat publik telah menggunakan kewenangannya tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Penyalahgunaan kewenangan itu tidak mesti

sama dengan korupsi. Dalam korupsi harus memenuhi unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain dan merugikan keuangan negara. Penyalahgunaan kewenangan adalah cara dari pejabat publik dalam melakukan suatu tindak pidana korupsi.

Penyebab lainnya yang menyebabkan seorang pejabat publik melakukan tindak pidana korupsi seperti kekurang hati-hatian atau penyebab lainnya. Oleh karena itu AAUPB akan terus bisa berkembang dalam praktek pemerintahan. AAUPB tidak bisa dibatasi oleh suatu norma peraturan perundang-undangan karena AAUPB bukan norma hukum tetapi asas hukum.

AAUPB sebagai tolok ukur yang bisa digunakan oleh Pansus Angket juga akan sangat penting jika digunakan untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa tindak pidana korupsi, suap, tindak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 A UUD NRI Tahun 1945. Dalam konteks pelanggaran hukum pidana, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberat dengan Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945 meskipun yang melakukan adalah bukan dia tetapi bawahannya seperti Menteri.

²⁴Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam....,*, op.cit., hlm 30

Berdasarkan teori hukum administrasi, kewenangan pejabat publik dapat diperoleh dengan cara pelimpahan, yaitu delegasi dan mandat. Delegasi merupakan peralihan wewenang dari pejabat publik kepada pejabat lainnya dan tanggungjawab juga beralih kepada pejabat yang menerima wewenang tersebut. Sementara itu mandat merupakan peralihan wewenang dari pejabat publik kepada pejabat lainnya tetapi tanggungjawab tetap pada pemberi wewenang. Tidak adanya peralihan tanggungjawab kepada penerima mandat karena dalam mandat, pelaku mandat hanya melaksanakan perintah dari pejabat atasan, sehingga tanggungjawab tetap pada pemberi mandat.

Seorang Menteri yang melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan atas perintah Presiden maka DPR dapat membentuk Pansus Angket untuk melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana korupsi yang diduga melibatkan Presiden walaupun tidak dilakukan sendiri oleh Presiden. Kemungkinan ke arah sana cukup terbuka lebar, karena ada kalanya seorang Presiden adalah pejabat tertinggi dari suatu parpol dan Menteri bawahannya juga berasal dari parpol yang sama atau partai politik mitra koalisinya.

SIMPULAN

Fungsi pengawasan DPR, baik itu hak interpelasi maupun hak angket telah mengalami penguatan pasca Perubahan UUD 1945. Namun demikian, pengaturan hak interpelasi dan hak angket DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (2) dan (3) UU MD3 sebagai elaborasi dari Pasal 22 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tetap menyisakan masalah. Problematik itu muncul ketika tidak ada parameter yang dapat digunakan oleh DPR untuk menguji kebijakan DPR yang lahir dari kewenangan bebas pejabat pemerintah dengan menggunakan hak interpelasi dan hak angket. Parameter yang dapat digunakan oleh DPR dalam menggunakan fungsi pengawasannya baik itu hak interpelasi dan hak angket adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). AAUPB memiliki beberapa fungsi yaitu : (1) Bagi pejabat pemerintah, AAUPB dapat menjadi pedoman bagi pejabat pemerintah dalam mengeluarkan suatu keputusan, (2) Bagi masyarakat, AAUPB dapat menjadi dasar bagi masyarakat untuk melakukan gugatan terhadap suatu keputusan pejabat pemerintah, (3) Bagi hakim, AAUPB dapat menjadi dasar bagi hakim dalam menguji suatu keputusan pejabat pemerintah. Fungsi AAUPB menjadi bertambah, yaitu bagi

DPR, khususnya bagi Pansus Interpelasi dan Pansus Angket, AAUPB dapat dijadikan dasar bagi Pansus Interpelasi dan Pansus Angket untuk menguji kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Latif, 2014, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Grup, Jakarta.

Ach. Rubaie, 2017, *Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi*, Laksbang, Surabaya.

Jimly Asshidiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta.

John Pieris, 2007, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden*, Pelangi Cendekia, Jakarta.

Philipus M Hadjon, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Himpunan Makalah Azas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Philipus M Hadjon Dalam Arief Siddharta, 2008, *Analisis Terhadap UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, PT. Refika Aditama, Bandung.

Ridwan dan Nurmala Ayuningtyas Harahap, 2018, *Hukum Kepergawaiian*, UII Press, Yogyakarta.

S.F. Marbun, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta.

Jurnal dan karya ilmiah lain

Agustin Widjiastuti, *Peran AAUPB Dalam Mewujudkan Penyelenggara Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN*, Jurnal Perspektif, Volume 22 No. 2 Tahun 2017 Edisi Mei

Hananto Widodo, *Politik Hukum Hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, Volume. 1 No. 3, Desember 2012.

Moh. Fadli, *Perkembangan Peraturan Delegasi Di Indonesia*, (Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 2012).

Sudarsono, *Pilihan Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Disampaikan Pada Rapat Terbuka Senat Universitas Brawijaya, Malang, 26 Maret 2008.

S.F.Marbun, *Pembentukan dan Pemberlakuan AAUPL Melalui Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Rangka Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih di Indonesia,*
Jurnal Hukum, No. 18 VOL.8-2001

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik
Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang
Majelis Permusyawaratan Rakyat,
Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang
Administrasi Pemerintahan

Website

[https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8394/definisi-perbuatan-tercela-sebaiknya-dalam pasal-tersendiri](https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8394/definisi-perbuatan-tercela-sebaiknya-dalam-pasal-tersendiri),
diunduh tanggal 27 Januari 2019