



**LAPORAN AKHIR PENELITIAN DANA PNBP
FAKULTAS HUKUM UNIB**

JUDUL PENELITIAN :
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEJABAT PEMERINTAHAN
TERHADAP DUGAAN PERBUATAN PENYALAHGUNAAN
WEWENANG PASCA TERBITNYA PERATURAN MAHKAMAH
AGUNG NOMOR 4 TAHUN 2015 TENTANG PEDOMAN
BERACARA DALAM PENILAIAN UNSUR
PENYALAHGUNAAN WEWENANG

KETUA TIM PENELITI :
PROF. DR. ISKANDAR, S.H., M.HUM
NIDN: 0007116307

ANGGOTA TIM:
TRI ANDIKA, S.H., M.H
NIDN: 0006079002

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BENGKULU
2019**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian	: Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
Ketua peneliti	:
a. Nama Lengkap	: Prof. Dr. Iskandar, S.H., M.Hum
b. NIP	: 196311071990011002
c. NIDN	: 0007116307
d. Pangkat/Golongan	: Pembina Utama Madya/IVd
e. Jabatan Fungsional	: Guru Besar
f. Fakultas/Jurusan	: Hukum/Hukum Administrasi dan Ketatanegaraan
g. Pusat Penelitian	: Hukum Administrasi Negara
h. Alamat Institusi	: Jl. WR. Supratman Kandang Limun Bengkulu
i. Telp/Email	: 0811738171/email : suttaniskandar@yahoo.com
Peneliti Anggota	: 2 Orang
Nama Anggota	: Tri Andika, S.H., M.H
NIP/NIDN	: 199007062018031001/0006079002
Bidang Keahlian	: Hukum Internasional
	:
Biaya total penelitian	: Rp. 15.000.000,-

Bengkulu, November 2019

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Herawan Sauni, S.H., MS
NIP 196412111988031001

Prof. Dr. Iskandar, S.H., M.Hum
NIP 196311071990011002

Mengetahui,

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Unib

Dr. rer. Nat. Totok Eka Suharto, M.S
NIP 19590503 198602 1 001

ABSTRAK

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara merupakan perwujudan Indonesia sebagai Negara Hukum. Dalam perkembangannya, perlindungan tidak hanya diberikan kepada masyarakat melainkan turut pula melindungi Pejabat Tata Usaha Negara. Perlindungan tersebut diberikan oleh Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perlindungan tersebut diberikan sebagai upaya untuk menghindari stagnasi pemerintahan yang dapat terjadi apabila Pejabat Tata Usaha Negara merasa takut dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang seyogyanya menjadi acuan dalam beracara penyelesaian permohonan perlindungan Pejabat TUN, dalam praktiknya mendatangkan persoalan. Persoalan tersebut mengakibatkan kebingungan dari pencari keadilan maupun para pemerhati Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan permasalahan yang timbul akibat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 dan dampaknya terhadap perlindungan Pejabat TUN. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative dengan analisis data menggunakan analisis yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukan bahwa hadirnya Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang adalah untuk memberikan rasa keadilan bagi Pejabat/Badan TUN dalam Keputusan/Tindakan yang dibuat. Dari Ilmu Perundang-Undangan, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang tidak boleh memberikan pembatasan hak dan kewajiban yang tidak diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Kata Kunci: Perlindungan, Hukum, Pejabat TUN, Perma Nomor 4 Tahun 2015.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Abstrak... ..	iii
Daftar Isi.....	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	3
C. Urgensi Penelitian	3
D. Target inovasi	4
E. Luaran	4
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	5
A. Negara Hukum.....	5
B. Peradilan Tata Usaha Negara.....	6
C. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.....	8
D. Teori Efektivitas.....	9
E. Stufentheorie.....	10
F. Jenis Peraturan Perundang-Undangan.....	10
BAB III TUJUAN DAN PENELITIAN PENELITIAN	12
BAB IV METODE PENELITIAN	14
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	19

BAB VI	RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA.....	27
---------------	--	-----------

DAFTAR PUSTAKA	28
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Wujud dari pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum adalah Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyatnya. Ciri-ciri sebuah negara dikatakan sebagai negara hukum adalah supremasi hukum dengan mengedepankan asas legalitas, adanya pembagian kekuasaan, pengakuan terhadap hak-hak dasar warga negara, dan adanya pengawasan pengadilan.

Dalam negara hukum, penyelenggara negara dalam hal ini penyelenggara urusan pemerintahan wajib mendasarkan perbuatannya terhadap hukum yang berlaku sebagai wujud dari asas legalitas. Ridwan HR menyatakan bahwa “pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum”.¹ Di samping itu, pengawasan pengadilan juga menjadi penjaga dalam pemenuhan hak-hak dasar warga negara termasuk dalam mencari keadilan akibat ketidakadilan yang dilakukan oleh penyelenggara urusan pemerintahan. Gagasan tersebut melahirkan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai wujud pelaksanaan perlindungan hukum bagi masyarakat akibat tindakan pemerintah. Yuslim berpendapat bahwa pembentukan PTUN untuk memberikan pelayanan hukum bagi rakyat pencari keadilan (*justitia belend*). Sejak dibentuk pertama kali, Pengadilan tata Usaha Negara sampai sekarang sudah berusia 20 tahun. Selama kurun waktu itu PTUN di seluruh Indonesia sudah banyak menyelesaikan berbagai sengketa yang terjadi antara rakyat dengan pemerintah akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.²

¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit: PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 229

²Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit: Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm 23

Pada perkembangannya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah diubah sebanyak 2 (dua) kali melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Peradilan Tata Usaha Negara mendasarkan diri pada peraturan tersebut dalam menjalankan perlindungan terhadap masyarakat dari tindakan pemerintahan. Kedudukan yang tidak seimbang antara masyarakat dengan pemerintah membuat PTUN menjadi harapan bagi masyarakat dalam mencari keadilan.

Filosofi pendirian Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia seiring dengan perkembangan kebutuhan dan kondisi bangsa Indonesia, mengalami pergeseran. Keadaan tersebut dapat dilihat dari lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 diatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan (Pengadilan Tata Usaha Negara) untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan. Dari pengaturan tersebut, terlihat perkembangan subjek perlindungan hukum. Bukan hanya masyarakat melainkan meliputi pula perlindungan hukum bagi Pejabat/Badan Tata Usaha Negara (penyelenggara urusan pemerintahan).

Perlindungan hukum bagi Pejabat/Badan Tata Usaha Negara merupakan reaksi dari ancaman stagnasi pemerintahan akibat banyaknya Pejabat/Badan Tata Usaha Negara yang merasa menjadi objek dalam tindak pidana korupsi akibat tindakan yang dikeluarkannya. Pejabat/Badan Tata Usaha Negara dapat memohonkan kepada Peradilan Tata Usaha Negara tentang tindakan pemerintahan yang dilakukannya sehingga Pejabat/Badan Tata Usaha Negara merasa aman dalam menjalankan tugasnya.

Implementasi dari Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 diikuti oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (selanjutnya disebut dengan Perma 4 Tahun 2015). Dalam dasar pertimbangannya, Perma Nomor 4 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Perma 4 Tahun 2015 dikeluarkan untuk menjalankan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam praktitnya, Perma Nomor 4 Tahun 2015 mendatangkan persoalan khususnya berkenaan dengan pelaksanaan pemeriksaan di Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa permohonan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Persoalan tersebut dikarenakan Perma Nomor 4 Tahun 2015 memberikan syarat bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Rumusan pengaturan tersebut menjadi persoalan dikarenakan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, tidak memberikan syarat “sebelum adanya proses pidana”. Penambahan syarat dalam Perma Nomor 4 Tahun 2015 ini mendatangkan kebingungan baik dari praktisi maupun pengamat hukum administrasi Negara.

Berdasarkan uraian di atas, Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, terdapat 2 (dua) identifikasi masalah yang akan dipecahkan dalam Penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi Pejabat Pemerintahan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang pasca terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang?
2. Bagaimana kedudukan hukum Perma Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan?

C. Urgensi (keutamaan) penelitian

Persoalan hukum berkenaan dengan keberadaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang menjadi penting untuk diteliti dikarenakan untuk menghindari stagnasi pemerintahan. Stagnasi pemerintahan ini dapat terjadi jika Pejabat/Badan Tata Usaha Negara tidak

dilindungi secara hukum oleh hukum yang berlaku. Stagnasi pemerintahan ini dapat berdampak kepada pembangunan daerah/negara serta pelayanan terhadap masyarakat secara umum.

D. Target Inovasi

Inovasi yang ditargetkan dari penelitian ini adalah suatu analisis terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, baik dari pengaturannya maupun dalam pelaksanaannya di Peradilan Tata Usaha Negara.

E. Luaran

Adapun luaran yang ditargetkan dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian ini dapat menghasilkan publikasi ilmiah dalam jurnal nasional yaitu Jurnal Penelitian Hukum: Supremasi Hukum No. ISSN 1693-766X.
2. Adanya penelitian lanjutan dalam tahap selanjutnya pada tingkat yang lebih tinggi, dengan mengajukan model pengaturan yang lebih tepat baik secara hukum maupun dalam praktiknya di Peradilan Tata Usaha Negara.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”.³ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.”⁴ Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”⁵

Istilah "*rechtsstaat*" mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Istilah "*the rule of law*" mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari **Albert Venn Dicey** tahun 1885 dengan judul "*Introduction to the study of the law of the constitution*".

Dari latar belakang dan dari sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep "*rechtsstaat*" dan konsep "*the rule of law*", meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar.⁶ Meskipun dengan sasaran yang sama tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistem hukum tersendiri.

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Negara hukum menghendaki agar setiap tindakan penguasa haruslah berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku⁷. Hal tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sesuai dengan pasal tersebut dapat dikatakan bahwa setiap tindakan yang dilakukan baik oleh

³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

⁴ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm.27

⁵ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67.

⁶ Opcit, Hadjon

⁷ H. Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 11.

pejabat, maupun masyarakat Indonesia harus sesuai dengan aturan hukum. Tidak setiap negara, dapat menetapkan dirinya sebagai negara hukum, karena untuk dapat disebut sebagai negara hukum harus memenuhi 4 unsur penting, yaitu:

1. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan/pembagian kekuasaan;
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Adanya peradilan Tata Usaha Negara.⁸

B. Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana yang disampaikan di atas, Indonesia sebagai negara hukum diwujudkan dengan pendirian Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya disebut dengan Peradilan Administrasi Negara. Pendirian Peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah mengalami 2 (dua) kali perubahan, pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sejarah pendirian Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai dari zaman Pemerintahan Belanda. Pada zaman ini belum ada suatu lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Peradilan Administrasi Negara pada waktu itu masih dilakukan oleh hakim administrasi dan hakim perdata untuk memeriksa sengketa TUN. Ketentuan yang digunakan pada waktu itu adalah pasal 134 IS jo (Indische Staatsregeling), pasal 2 RO (Reglement op de Rechter Iijke Organisatie en het beleid der justitie in Indonesia).

⁸*Ibid*

Setelah Indonesia merdeka gagasan pembentukan lembaga peradilan yang khusus menangani sengketa Tata Usaha Negara dilanjutkan dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1982 tentang GBHN. Kemudian, pada tanggal 16 April 1986 pemerintah melalui Surat Presiden Nomor R.04/PU/IV/1986 mengajukan kembali RUU Peradilan Administrasi ke DPR. Rancangan tersebut merupakan penyempurnaan dari RUU Peradilan Administrasi 1982. Akhirnya pada tanggal 20 Desember 1986, DPR secara aklamasi menerima Rancangan Undang Undang tentang Peradilan TUN menjadi UU. UU tersebut adalah UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

Dengan demikian terwujudlah sudah badan atau wadah tunggal yang bebas dari pengaruh dan tekanan siapapun, yang disertai tugas dan kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN. Setelah itu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 dinyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara dan UU No. 5 Tahun 1986 mulai berlaku. Kemudian pada tanggal 29 Maret 2004 disahkan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian sebelumnya, filosofi dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sebagaimana disebut dalam konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharannya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur dibidang Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. Esensi utama kehadiran PTUN sebagai peradilan administrasi adalah untuk menjaga harmoni antara kepentingan individu yang melekat dalam hak-hak warga negara dan memberi kepastian hukum terhadap kepentingan publik yang pengelolaannya di bawah kontrol pemerintah.⁹

⁹Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, PenerbitThafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 1.

C. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Pembentuk Peraturan harus memperhatikan asas-asas hukum yang ada. Sehubungan dengan hal tersebut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengemukakan asas- peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*) ;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas Welvaarstaat*).

Selain Pendapat di atas , Amirudin syarif mengemukakan pendapatnya bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Asas tingkatan hirarki
2. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-undang tidak berlaku surut;
5. Undang-undang yang baru menyampingkan undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriori derogat lex priori*) .

Asas-asas ini merupakan landasan penerapan norma hukum secara konkrit, tentunya peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk mengatur peristiwa-peristiwa yang akan datang artinya setelah undang-undang tersebut diberlakukan dan tidak berlaku terhadap peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum berlakunya undang-undang tersebut. Pada prinsipnya undang-undang tidak dapat berlaku surut, tetapi seandainya akan diberlakukan surut maka harus diambil ketentuan yang menguntungkan pihak yang terkena.

Dalam ketentuan Hukum Pidana diatur dalam Pasal 1 KUHP tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas ketentuan suatu aturan peraturan perundang-undangan pidana yang dinyatakan berlaku terlebih dahulu. Asas ini sering disebut asas legalitas, asas undang-undang tidak berlaku surut sangat relevan dengan fungsi hukum yaitu untuk mencapai keadilan. Artinya kepastian hukum dan keadilan harus diperhatikan, pengecualian dapat dilakukan sepanjang tidak merugikan pihak-pihak yang terkena aturan tersebut. Karena pada prinsipnya hukum itu bertujuan amngayomi dan mensejahterakan masyarakat, bukan menindas masyarakat.

D. Teori Efektivitas

Efektivitas tatanan hukum secara keseluruhan merupakan kondisi penting bagi validitas setiap norma dari tatanan hukum tersebut, yaitu merupakan *condition sine qua non*, tetapi bukan *condition per quam*. Efektivitas tatanan hukum secara keseluruhan merupakan kondisi, bukan landasan bagi validitas norma-norma bentukannya. Norma-norma bentukan ini valid bukan karena efektifnya tatanan hukum secara keseluruhan, melainkan karena norma-norma tersebut dibentuk menurut cara yang konstitusional. Namun demikian, norma-norma tersebut hanya valid berdasarkan kondisi bahwa tatanan hukum secara keseluruhan efektif, norma-norma tersebut tidak lagi valid, bukan hanya ketika norma-norma tersebut dihapuskan secara konstitusional, melainkan juga ketika tatanan hukum secara keseluruhan tidak lagi efektif.

Dari sudut pandang hukum, pendapat bahwa orang-orang harus berbuat sesuai dengan norma tertentu tidak lagi dapat dipertahankan jika tatanan hukum secara keseluruhan, di mana norma itu merupakan bagian integralnya, telah kehilangan efektivitasnya. Prinsip lagitipasi dibatasi oleh prinsip efektifitas. Norma tersebut hilang karena perbuatan nyata dari para individu tidak lagi sesuai dengan tatanan hukum yang lama ini.

Teori efektifitas ini digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Sehingga dapat diambil kesimpulan apakah peraturan perundang-undangan tersebut masih efektif di dalam masyarakat.

E. *Stufentheorie*

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan landasan bagi norma-norma yang berada di bawahnya.

Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif. Oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, maka apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Teori jenjang norma (*stufentheorie*) digunakan untuk menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini apakah bertentangan terhadap undang-undang yang lebih tinggi atau tidak.

F. Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping itu, dalam Pasal 8 ayat (1) diatur bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan lainnya seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

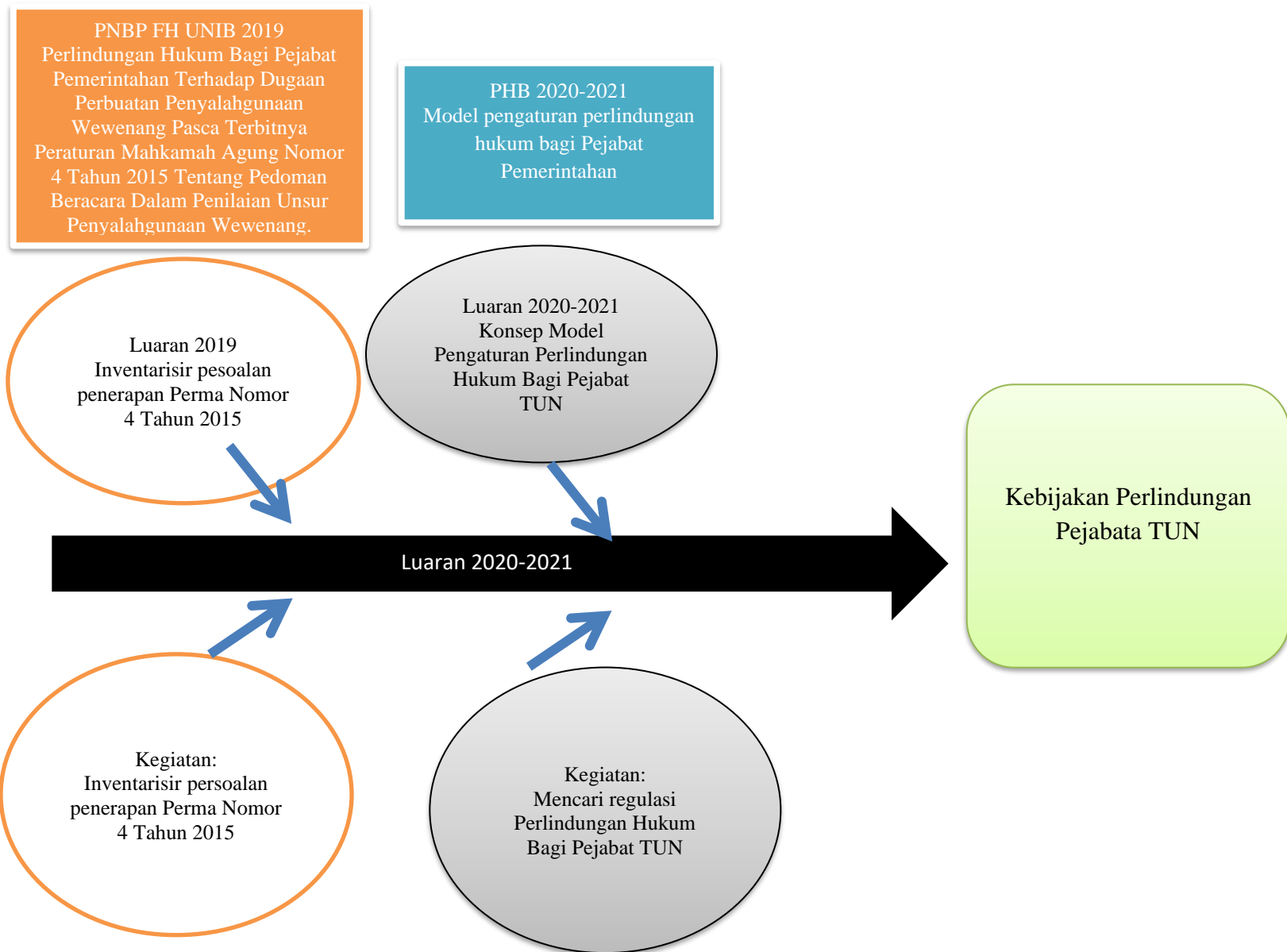
BAB III

PETA JALAN PENELITIAN

Penelitian ini merupakan bagian dari rencana penelitian masa datang sebagai mana berikut:

1. Tahun 2019 melalui dana PNBP Fakultas Hukum UNIB dilakukan penelitian dengan judul Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
2. Setelah indikator pada penelitian PNBP Fakultas Hukum UNIB tahun 2019 tercapai, maka selanjutnya peneliti akan mengajukan Penelitian Hibah Bersaing 2020-2021 dengan judul model pengaturan perlindungan hukum bagi Pejabat Pemerintahan.
3. Terakhir, setelah terpenuhinya indikator-indikator sebagaimana yang tercantum di atas, maka peneliti akan mengajukan usulan penelitian dengan Skim STRANAS 2021-2022 dengan judul Kebijakan dan Implementasi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada *Fishbone Diagram* di bawah ini:



BAB IV METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normative (*das sollen*), dengan maksud menemukan persoalan yang timbul dari perlindungan hukum bagi Pejabat Pemerintahan terhadap dugaan perbuatan penyalahgunaan wewenang pasca terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative dengan meneliti kedudukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang serta implementasinya terhadap perlindungan hukum bagi Pejabat Pemerintahan. Sumber bahan hukum utama yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan. Sumber bahan hukum pendukung berupa hasil wawancara dengan nara sumber.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer mencakup semua perundang-undangan mengikuti jenjang hierarkhisnya yang bersifat mengikat yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, khususnya pasal-pasal yang terkait dengan hak menguasai negara terhadap perlindungan tenaga kerja.
- b. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang melengkapi bahan hukum primer meliputi literatur yang berkaitan dengan hukum perikanan. Untuk melengkapi bahan hukum yang ada, akan dilakukan wawancara kepada para informan yang terdiri atas petugas hukum formal. Penentuan informan dilakukan secara *purposive* yakni berkenaan dengan aparatur hukum administrasi atau pemimpin formal yang meliputi pimpinan instansi terkait

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di beberapa lokasi, yaitu:

1. Fakultas Hukum UNIB
2. Pengadilan Tata Usaha Negara Bengkulu

D. Pengumpulan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dibutuhkan dikumpulkan dengan metode penelusuran hukum baik yang tertulis maupun hukum tidak tertulis dari bahan hukum primer dan sekunder. Penelusuran hukum tertulis dan tidak tertulis dilakukan dengan studi literatur baik secara *on line* dan *off line*.

E. Analisis Data

Hasil dari pengumpulan bahan hukum kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis *yuridis kualitatif* yaitu hasil yang diperoleh akan dianalisis secara sistematis dengan memberikan penggambaran berkenaan dengan perlindungan hukum bagi Pejabat Pemerintahan.

Dari penelitian yang diperoleh baik dengan melakukan penelitian lapangan maupun melalui studi kepustakaan, kesemuanya dihimpun dan dianalisis secara induktif, yaitu kesimpulan diambil dari fakta-fakta yang ada. Setelah semua bahan diperoleh, maka langkah selanjutnya adalah membahas dengan menggunakan teknik analisa kualitatif. Bahan tentang analisis undang-undang yaitu dengan memilih, mengumpulkan peraturan-peraturan hukum kemudian membandingkan dengan gejala hukum yang dituangkan dalam dokumen-dokumen resmi yang akhirnya ditemukan adanya kesesuaian-kesesuaian atau simpangan-simpangan.

F. Indikator Capaian Peneliti

1. Terinventarisirnya permasalahan Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.
2. Tersusunnya artikel ilmiah yang siap dipublikasi ke dalam jurnal ilmu hukum.

Penelitian ini dilakukan selama kurun waktu 7 (tujuh) bulan di tahun 2019 dengan tahap-tahap sebagai berikut:

1. Persiapan meliputi administrasi penelitian, pengumpulan dan review bahan hukum, serta penyusunan instrumen sebagai pedoman wawancara untuk pengumpulan data tambahan di lapangan.
2. Kunjungan awal, dilakukan untuk orientasi lapangan dalam rangka pengenalan dan koordinasi serasi adaptasi dengan pihak-pihak terkait sumber informasi yang ingin didapatkan. Pengumpulan bahan hukum melalui studi pustaka untuk memperoleh dan mereview bahan hukum maupun non hukum yang dibutuhkan.
3. Observasi dan wawancara (*indepth interview*) dan untuk mendapatkan tambahan keterangan terkait dengan permasalahan penelitian.
4. Analisis dan interpretasi bahan hukum dilaksanakan terus menerus secara simultan sejak awal sampai akhir penelitian.
5. Perumusan solusi alternatif yang dapat ditawarkan.
6. Penyusunan laporan dan publikasi hasil penelitian.
7. Hasil penelitian disusun dalam bentuk laporan penelitian sebagai luaran pokok berupa artikel ilmiah untuk dipublikasikan dalam Jurnal Penelitian Hukum: SUPREMASI HUKUM.

Langkah-langkah penelitian ini selanjutnya adalah sebagai berikut:

No.	Kegiatan	Hasil yang diharapkan	Indikator Capaian
1	Persiapan: a. Administrasi penelitian b. Penetapan rencana kerja c. Pengumpulan dan review data primer (bahan hukum); d. Penyusun	a. Legalitas penelitian b. Tim dapat bekerja sesuai dengan rencana c. Perolehan data sekunder tentang peraturan perundangan dan kebijakan pertambangan batu bara; d. Tersusunnya pedoman wawancara	a. Perolehan Surat Ijin Penelitian; b. Tiap anggota tim sebagai penanggungjawab c. Terkumpulnya data sekunder dan analisis awal data; d. Pedoman wawancara yang dapat memberikan arahan untuk menjaring informasi yang dibutuhkan.

	an pedoman wawancara		
2	Kunjungan awal untuk orientasi lapang dan melakukan koordinasi dan adaptasi dengan kelompok-kelompok sumber informasi	<p>a. Tim mengadakan pendekatan lapangan dengan informan;</p> <p>b. Tim peneliti memperoleh informasi untuk memperbaiki pedoman wawancara</p>	<p>a. Kelompok informan memperoleh gambaran tentang rencana penelitian yang akan dilakukan, sehingga memudahkan dalam berpartisipasi;</p> <p>b. Teridentifikasinya kelompok-kelompok yang menjadi sasaran penelitian</p>
3	<p>Pengumpulan data:</p> <p>a. Penelusuran dan review perUUan</p> <p>b. Wawancara dengan narasumber dan informan</p>	Perolehan data primer dan data sekunder secara lengkap berkaitan dengan 1. Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.	Terkumpulnya data primer dan hasil wawancara untuk analisis awal dan perumuran model.
4	<p>Analisis dan Interpretasi:</p> <p>a. Interpretasi & analisis perUU</p> <p>b. Interpretasi hasil wawancara dengan narasumber</p>	Deskripsi universal mengenai perUU tentang Peradilan Tata Usaha Negara	<p>a. Penjelasan mengenai aturan yang melahirkan kewenangan mengawasi serta penjelasan aspek filosofis, sosiologis dan hukum terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman</p>

			<p>Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.</p> <p>b. Penjelasan terhadap perlindungan hukum bagi Pejabat TUN, termasuk kendala serta upaya yang telah dilakukan untuk mengatasinya.</p>
5	Penyusunan laporan dan publikasi hasil penelitian	Laporan penelitian tersusun sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan	<p>a. Naskah laporan</p> <p>b. Pendaftaran hasil penelitian dalam Jurnal Penelitian Hukum: SUPREMASI</p>

BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum bagi Pejabat Pemerintahan Pasca terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Pengujian terhadap adanya dugaan unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai peradilan yang berwenangan menguji, menyelesaikan sengketa administratif.¹⁰ Kewenangan tersebut lahir dari Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kewenangan pengujian penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat tata usaha Negara merupakan kewenangan baru yang dimiliki oleh PTUN. Sebelumnya, kewenangan untuk menilai telah terjadi penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat TUN dilakukan oleh peradilan umum melalui gugatan perbuatan melawan hukum (PMH) dengan dasar hukum Pasal 1365 KUHPerdara. Pergeseran kewenangan ini menjadi bentuk pemberian keadilan karena dirasa bahwa penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat TUN merupakan peristiwa hukum administrasi yang harusnya diperiksa dan diadili oleh peradilan administrasi dalam hal ini Peradilan Tata Usaha Negara.

Terminologi penyalahgunaan wewenang sebenarnya muncul dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 diatur bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Frasa menyalahgunakan wewenang kemudian diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagai melampaui wewenang, mencampurkan

¹⁰ Irvan Mawardi, Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi, Thafa Media, Yogyakarta 2016, Hal. 146

wewenang dan bertindak sewenang-wenang.¹¹ Irvan mengatakan bahwa penyalahgunaan wewenang berarti terdapat tindakan yang dilakukan oleh si pemegang wewenang di luar koridor kewenangannya dan hal tersebut mengakibatkan kerugian Negara.¹²

Sejatinya diskursus mengenai wewenang atau kewenangan tidak bisa dilepaskan dari domain hukum administrasi dan/atau hukum tata negara. Kewenangan (*bevoegdheden*) melekat pada jabatan (*het ambt*). Tanpa jabatan tidak bakal ada kewenangan. Jabatan (*het ambt*) adalah badan (*orgaan*) hukum publik, merupakan sumber keberadaan kewenangan. Dalam mengfungsikan kewenangan yang melekat padanya, jabatan (*het ambt*) diwakili oleh manusia pribadi (*natuurlijke persoon*), lazim disebut pejabat (*ambtsdrager*) atau pejabat pemerintahan. Badan Pemerintahan adalah wujud badan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam format kelembagaan, semacam kementerian, instansi/jawatan yang dalam memfungsikan kewenangannya, juga diwakili oleh pejabat (*ambtsdrager*). Dengan demikian adalah tepat pemberian kewenangan kepada Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili penyalahgunaan wewenang oleh Pejabat TUN.

Dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Kemudian dalam ayat (2) diatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan. Dari kedua pengaturan tersebut ditentukan bahwa Pengadilan dalam hal ini adalah Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk menilai permohonan yang diajukan oleh Pejabat/Badan TUN terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan yang dikeluarkannya.

Keberadaan Pasal ini memberikan memberikan ruang perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Jika sebelumnya, seorang pejabat yang diduga menyalahgunakan wewenang (terutama terkait korupsi) ditetapkan sebagai tersangka langsung diperiksa di peradilan Tipikor, maka melalui

¹¹ Pasal 17 UU 30 Tahun 2014

¹² Opcit, Irvan hlm 134.

sarana ini, pejabat yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada Peradilan Tata Usaha Negara terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah dilakukannya.¹³

Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 berada di Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP). Dalam Pasal 20 diatur bahwa:

- 1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- 2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a) tidak terdapat kesalahan;
 - b) terdapat kesalahan administratif; atau
 - c) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- 3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

¹³ Zudan Arif Fakrulloh. "Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan", Seminar Nasional, HUT IKAHI Ke-62, Hotel Mercure, Ancol, Jakarta, 26 Maret 2015, hlm. 13.

- 6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Dari Pasal 20 di atas, terlihat bahwa kehadiran APIP adalah untuk melakukan antisipasi dan menjadi model penyelesaian persoalan penyalahgunaan wewenang. Pihak yang menentukan bahwa ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam terjadinya kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian Negara. Mekanisme ini muncul akibat kekhawatiran Pejabat/Badan TUN terhadap “kriminalisasi” yang dilakukan berkaitan dengan Keputusan/Tindakannya. Semangat proteksi pejabat yang terkandung dalam UU AP juga kemudian dipertegas kembali oleh Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Pada saat kondisi ekonomi Indonesia mengalami tekanan akibat terpuruknya rupiah atas nilai mata uang Dollar, Jokowi menyeruh kepada Kepala Daerah agar tidak takut merealisasikan program karena hanya takut dipidana.¹⁴ Hal tersebut menegaskan bahwa “*intention*” dalam penyusunan Pasal 20 dan 21 UU AP adalah untuk menegaskan bahwa Kebijakan dan Kesalahan Administratif tidak bisa dipidanakan.

Pengaturan yang lebih teknis datang dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Dalam dasar pertimbangan menimbang Perma Nomor 4 Tahun 2015 termuat bahwa Perma Nomor 4 Tahun 2015 sebagai pedoman beracara terhadap Pasal 21 UU Nomor 30 Tahun 2014 yaitu tentang penyalahgunaan wewenang. Dalam Pasal 19 Perma Nomor 4 Tahun 2015 diatur bahwa Pengadilan wajib memutus permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak sidang pertama dilakukan. Dengan demikian dalam pemeriksaan penyalahgunaan wewenang dilakukan dengan pemeriksaan acara cepat di PTUN.

Prosedur pengajuan permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang diatur mulai Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa PTUN berwenang menguji ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang sebelum adanya proses pidana. Di samping itu, PTUN baru berwenang memeriksa permohonan setelah adanya hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Dengan kata lain,

¹⁴ Ibid, Irvan, Hlm 145

pengujian terhadap permohonan penyalahgunaan wewenang dapat dilakukan di PTUN apabila belum ada proses pidana dan telah keluarnya hasil pengawasan dari APIP. Hal tersebut menimbulkan kontradiktif dikarenakan secara logis bahwa apabila APIP telah melakukan pengawasan maka dengan sendirinya proses hokum pidana sudah berjalan, khususnya bagi hasil APIP yang menunjukkan adanya kerugian Negara dalam pemeriksaannya. Dengan kata lain, hak seseorang badan atau pejabat negara untuk mengajukan Permohonan adalah ketika terbit hasil pengawasan APIP dengan sendirinya menjadi daluarsa ketika Pejabat tersebut ditetapkan sebagai tersangka mengajukan Permohonan tersebut kadaluarsa ketika dirinya telah ditetapkan sebagai tersangka ataupun ketika pihak berwajib mulai melakukan penyidikan terhadap dirinya.

2. Kedudukan hukum Perma Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang ditinjau dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Pengujian perbuatan penyalahgunaan wewenang diatur pada Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015, yang menyatakan bahwa Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana. Frasa “sebelum adanya proses pidana” tidak termuat dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Dengan kata lain, Perma Nomor 4 Tahun 2015 telah membuat norma baru yang membatasi hak dan kewajiban pencari keadilan.

Berdasarkan Ilmu Perundang-Undangan, khususnya merujuk kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat klasifikasi peraturan perundang-undangan yang masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki fungsi dan pembatasan pengaturan. Sebagaimana yang disampaikan pada bagian pendahuluan, bahwa dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas, dalam konteks peraturan perundang-undangan di Indonesia menganut hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain Indonesia menganut asas “Lex Superiori derogate Lex Inferiori” atau hukum yang kedudukannya lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah derajatnya. Lebih lanjut, pemahaman dari hierarki peraturan perundang-undangan harus juga dimaknai sebagai hukum yang lebih tinggi derajatnya menjadi sumber bagi hukum yang lebih rendah derajatnya. Dari Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak ditemukan kedudukan Peraturan Mahkamah Agung. Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kemudian, terdapat penegasan tentang kedudukan peraturan yang berada di dalam Pasal 8 ayat (1) termasuk di dalamnya kedudukan Peraturan Mahkamah Agung yang diatur syaratnya dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian, maka dapat ditarik simpulan bahwa Peraturan Mahkamah Agung

diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung diatur dalam Undnag-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 diatur bahwa apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, MA memiliki wewenang membuat peraturan untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tersebut.¹⁵ MA sebagai lembaga yudikatif diberikan kewenangan yang bersifat atributif untuk membentuk suatu peraturan. Kewenangan ini dibatasi dalam penyelenggaraan peradilan.¹⁶

Dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-Undang. Penyelenggaraan peradilan yang dimaksudkan Undang-Undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan. Dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan, alat pembuktian serta penilaiannya atau pun pembagian beban pembuktian.¹⁷ Peraturan Mahkamah Agung (Perma) merupakan produk hukum dari Mahkamah Agung sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 79 Undang – Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Jika dilihat dari hirarki Peraturan Perundang-Undangan maka Perma berada di luar hirarki Peraturan Perundang-undangan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hirarki Peraturan Perundang-undangan namun tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.¹⁸ Namun, Peraturan Mahkamah Agung dalam hal ini tidak dapat melampaui kewenangan tersebut yakni memberikan

¹⁵ Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁶ Nur Sholikin, *Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma)*, Rechts Vinding Online, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2017, hlm. 5

¹⁷ Ronald S. Lumbuun. *PERMA RI: Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*. Rajawali Press, Jakarta, 2010. hlm. 3

¹⁸ Nelly Mulia Husma, dkk, *Kewenangan Pengaturan Mahkamah Agung (Kajian Yuridis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan)*, Syiah Kuala Law Journal, Vol. 1 (1) April 2017, pp, 1-16, hlm. 15

penambahan dan pengurangan terhadap hak dan kewajiban pencari keadilan warga Negara karena kewenangan tersebut ada pada fungsi legislasi dalam bentuk Undang-Undang. Frasa “sebelum adanya proses pidana” yang terdapat di dalam Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 merupakan pengurangan hak pencari keadilan karena tidak diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berkaca dari Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang diputus Oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 46 P/HUM/2018. Dalam pengujian PKPU tersebut, pemohon berdalil bahwa Peraturan KPU telah memberikan pembatasan hak dan kewajiban terhadap pencalonan yang mana syarat tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam Putusannya, Mahkamah Agung membatalkan ketentuan Pasal yang mengatur tentang pembatasan syarat pencalonan tersebut. Untuk itu, perlu dilakukan pengujian terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, guna memberikan kepastian hukum bagi pencari keadilan serta menjadi preseden dalam pembentukan Peraturan Mahkamah Agung ke depannya.

BAB VI. RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA

Penelitian ini selanjutnya akan dipublikasikan pada jurnal ilmiah nasional, Jurnal Penelitian Hukum: Supremasi Hukum No. ISSN 1693-766XX. Kemudian, Hasil Penelitian ini juga akan diserahkan pula kepada pemangku kebijakan terkait dengan pengawasan alat tangkap di Perairan Bengkulu. Dari penelitian ini juga akan dilakukan penelitian lanjutan, khususnya berkaitan dengan model regulasi peraturan Mahkamah Agung. Hal tersebut dikarenakan pada penelitian ini juga ditemukan beberapa persoalan berkenaan dengan penormaan dalam Peraturan Mahkamah Agung yang tidak sesuai dengan ilmu perundang-undangan, dan perlu dilakukan inventarisir terhadap Peraturan Mahkamah Agung yang lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- H. Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN, Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, PenerbitThafa Media, Yogyakarta, 2016.
- Nelly Mulia Husma, dkk, Kewenangan Pengaturan Mahkamah Agung (Kajian Yuridis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Larangan Peninjauan Kembali Putusan Praperadilan), *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1 (1) April 2017, pp, 1-16.
- Nur Sholikin, Mencermati Pembentukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), *Rechts Vinding Online*, Media Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: BadanPenerbit Kristen, 1970.
- Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984.
- Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsipprinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit: PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Ronald S. Lumbuun. *PERMA RI: Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*. Rajawali Press, Jakarta, 2010

Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit: Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Zudan Arif Fakrulloh. “Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan”, Seminar Nasional, HUT IKAHI Ke-62, Hotel Mercure, Ancol, Jakarta, 26 Maret 2015.

LAMPIRAN

Lampiran. Biodata ketua dan anggota

A. Biodata Ketua:

1. Nama lengkap & gelar akademik : Prof. Dr. Iskandar, S.H.,M.Hum
2. Tempat/Tanggal Lahir : Lampung Utara/07 November 1963
3. Jenis kelamin : Laki-laki
4. NIP : 197704262008121001
5. Fakultas/Jurusan : Hukum/Ilmu Hukum
6. Pangkat/Golongan : Pembina/IVa
7. Bidang Keahlian : Hukum Administrasi Negara
8. Kedudukan dalam Tim : Ketua Pelaksana
9. Alamat Instansi : Jln.Raya Kandang Limun Bengkulu Telp. (0736) 21170-21884 Fax (0736) 22105, 27936. Kode Pos: 38371A
10. Alamat rumah : Jln. Letkol Santoso No.88 RT 4 Pasar Melintang Bengkulu
11. Telepon/HP : (0736) 344049/081802161724
12. Riwayat Pendidikan:

No	Macam Pendidikan	Tempat	Tahun Selesai	Gelar
1	Universitas Lampung	Lampung	1988	Sarjana Hukum
2	Universitas Airlangga	Surabaya	1996	Magister Humaniora
3	Universitas Padjajaran	Bandung	2011	Doktor Ilmu Hukum

11. Pengalaman dalam Bidang Pengabdian Kepada Masyarakat (5 Tahun Terakhir):

No	Judul Kegiatan Pengabdian Masyarakat	Tahun	Sumber Dana
1	Penyuluhan Hukum tentang Penyusunan Peraturan Desa di Kecamatan Pondok Kelapa	2009	FH UNIB
2	Penyuluhan Hukum tentang Hak-hak Masyarakat Desa terhadap Tanah di Desa Kembang Sri	2009	FH UNIB
3	Penyuluhan Hukum tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah di Desa Air Sebakul	2010	FH UNIB

Bengkulu, 29 April 2019
Ketua Pelaksana,

Prof. Dr. Iskandar, S.H., M.Hum.

B. Biodata Anggota

1. Nama Lengkap dan Gelar

- a. Nama Lengkap : Tri Andika, S.H., M.H.
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP/NIDN : 199007062018031001/0006079002
- d. Disiplin Ilmu : Hukum Internasional
- e. Tempat Tanggal Lahir : Rumah Sakit Laras 6 Juli 1990
- f. Pangkat/Golongan : -/IIIb
- g. Jabatan Fungsional : -
- h. Fakultas/Jurusan : Hukum/HTN/HAN
- i. Perguruan Tinggi : Universitas Bengkulu
- j. Alamat Kantor : JL.W.R Supratman Kandang Limun
- k. Telp/Faks Kantor : 0736-20653 Faks 20653
- l. Telp/Hp/email/google scholar :081374310440/andikatri@unib.ac.id/
<https://scholar.google.co.id/citations?user=aGNvTmIAAAAJ&hl=id>

2. Riwayat Pendidikan

No	Universitas	Gelar	Tahun Selesai	Bidang Ilmu
1.	Universitas Bengkulu	Sarjana Hukum	2012	Hukum
2.	Universitas Padjadjaran	Magister Hukum	2014	Hukum

3. Pengalaman Penelitian dalam 5 tahun terakhir

No	Tahun	Judul	Keterangan
1	2014	Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi	Kerjasama antara Fakultas Hukum Padjadjaran dengan Kementerian Komunikasi dan Informasi Republik Indonesia.
2	2015	Kewenangan Penegakan Hukum di Wilayah Laut Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan	Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

3	2016	Pengawasan Perikanan di Pulau Terluar Dalam Mengatasi IUU Fishing untuk mewujudkan Fisheries Governance (Studi di Pulau Enggano, Bengkulu Utara, Indonesia)	Mandiri
4	2017	Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Di Sekitar Kegiatan Usaha PT Pertamina Geothermal Energy (PT. PGE) Hulu Lais Di Kabupaten Lebong Ditinjau Dari Aspek Hukum Lingkungan	Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
5	2017	Tinjauan Yuridis Terkait Dampak Keberadaan Tenaga Kerja Asing Di Kabupaten Lebong	Pembinaan Universitas Bengkulu
6	2018	Perlindungan Hak Kesehatan Kerja Bagi Petugas Kebersihan Kota Bengkulu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan	Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

4. Pengalaman Pengabdian Dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Pengabdian	Keterangan
1	2017	Advokasi Warga untuk Meningkatkan Kepedulian dalam Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup berdasarkan Undang-undang nomor 32 tahun 2009 di Desa Hulu Musi Kecamatan Lebong Selatan Kabupaten Lebong	PNBP
2	2018	Upaya Meningkatkan Minat Baca pada Anak Usia Sekolah dasar (SD) di Sekitar tempat Pembuangan Sampah Akhir (TPA) Air Sebakul kota Bengkulu	PNBP

Bengkulu, 29 April 2019

(Tri Andika, S.H.,M.H)

SURAT PERNYATAAN

Kami yang bertanda tangan di bawah ini ketua dan anggota tim penelitian yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Pejabat Pemerintahan Terhadap Dugaan Perbuatan Penyalahgunaan Wewenang Pasca Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang*.

Menyatakan secara sadar bahwa peningkatan mutu penelitian baik secara perseorangan maupun secara institusional merupakan kewajiban seluruh peneliti yang terlibat. Oleh karena itu dengan ini, kami menyatakan bahwa:

1. Kami akan melaporkan capaian kinerja penelitian dan luaran yang kami janjikan pada penelitian PNBPN UNIB tahun 2019 kepada UPP Fakultas Hukum UNIB berupa pendaftara makalah pada jurnal nasional serta laporan akhir.
2. Jika sampai saat penyerahan laporan akhir, kami tidak dapat menunjukkan capaian luaran penelitian yang telah kami janjikan (minimal surat keterangan pendaftaran makalah), maka kami semua bersedia menerima keputusan dari UPP Fakultas Hukum UNIB berupa tidak diperkenankannya kami semua mengajukan proposal penelitian PNBPN yang dikordinir oleh UPP Fakultas Hukum UNIB pada tahun selanjutnya baik sebagai ketua maupun sebagai anggota.
3. Kami akan menyerahkan bukti luaran sesegera mungkin setelah luaran yang dimaksud tersebut dinyatakan terbit oleh penerbit jurnal yang kami tuju.

Demikianlah pernyataan ini kami buat dengan penuh tanggung jawab agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Bengkulu, November 2019

Ketua Peneliti,

Anggota

(Prof. Dr. Iskandar, S.H., M.Hum)

(Tri Andika, S.H. M.H)