

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan alinea ke-4 (empat) Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan tujuan Negara Republik Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Penegasan dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, karenanya negara memerlukan sarana-prasarana yang mendukung, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena negara tidak dapat melakukannya sendiri terutama bagi penyelenggara pemerintah.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada 3 (tiga) unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyimpangkan konvensi dan konstitusi;
3. Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.¹

Untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara maka diperlukan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan atau bisa disebut juga aparatur pemerintah, yaitu Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat dengan PNS) atau yang saat ini diubah dengan Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat

¹ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, Hukum Kepegawaian Di Indonesia, Cetakan Pertama, Sinr Grafika, Jakarta Timur, 2017, hlm. 2

dengan ASN) yang dimana selaku lembaga aparatur negara. Lembaga PNS dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai negara kesatuan republik Indonesia dan pemerintah bersatu padu, bermental baik, bersih, berwibawa, berdaya guna dan berhasil guna serta bersikap disiplin, jujur, adil, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab,² sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Peran dan kedudukan Pegawai Negeri Sipil sangat menentukan penyelenggaraan melaksanakan penata kelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan merupakan sebagai tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional.³

Dalam konteks Hukum Kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur negara memiliki peranan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan dan peraturan-peraturan pemerintah. Peranan dari Pegawai Negeri Sipil seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran adalah “*not the gun, the man behind the gun*” yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu. Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar. Hal ini berarti bahwa Pegawai

² Yusnidar, Et Al, “Harmonisasi Pengaturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Antara Peraturan Perundang-Undangan Dosen Dengan Peraturan Perundang-Undangan Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikusaleh*, Vol. 7, No. 2, April 2019, hlm. 2

³Siti Latifah, “Analisis Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Ketua Badan Permusyawaratan Desa Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pelaksanaan Badan Permusyawaratan Desa”, Thesis, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, 2023, hlm. 4-5.

Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan nasional.⁴

Konsep pembangunan hukum kepegawaian bukan hanya dilihat dari bagaimana melaksanakan fungsi pelayanan saja, namun dapat menitikberatkan pada bentuk strategi alternatif yang akan diarahkan pada pembentukan sikap dan perilaku, khususnya bagi seorang PNS. Pola pikir pengembangan hukum kepegawaian memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka usaha mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur baik material maupun spiritual.⁵

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, menjelaskan bahwa aparatur sipil negara merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan peran sebagai aparatur sipil negara, memiliki batas yang tidak dapat dilanggar sebagaimana yang diatur dalam kode etik aparatur sipil negara. mencermati, ketentuan kode etik pada pegawai negeri sipil termuat dalam ketentuan Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2004 menyatakan bahwa Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup

⁴ Ayunda Puspita, Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pelanggaran Disiplin Berat (Studi Kasus Di Kabupaten Tulungagung), *Artikel Ilmiah*, Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang, 2014, hlm. 4

⁵ Ibid, hlm. 5

sehari-hari. Pelanggaran kode etik yang sangat fatal dilakukan oleh figur aparatur sipil negara adalah ketentuan tentang larangan untuk menikah lebih dari satu kali dan tanpa izin dari istri sah pertama sebagaimana yang diatur dalam undang-undang tentang ASN.

Secara terminologi, Pegawai Negeri Sipil memiliki pelanggaran disiplin yang berfungsi untuk memberikan efek jera dan ketidakberulangan perbuatannya, dalam hal pelanggaran disiplin bagi aparatur sipil negara diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 mengartikan pelanggaran disiplin merupakan setiap ucapan, tulisan atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Artinya, komponen yang diatur dalam peraturan tersebut mendedikasikan marwah kewenangan seorang aparatur negara wajib dan harus memberikan yang terbaik bagi lembaga dan negara Indonesia.

Beberapa regulasi tentang pelanggaran disiplin bagi ASN kerap kali dilakukan perubahan atas aturan hukum itu sendiri. Dari aspek yuridis, beberapa pelanggaran disiplin yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 tentang pelanggaran disiplin dalam izin perkawinan dan izin perceraian adalah :

- a. Tidak memberitahukan perkawinan pertama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah perkawinan tersebut dilangsungkan;
- b. Melakukan perceraian tanpa izin/surat keterangan dari Pejabat;
- c. Beristri lebih dari seorang tanpa izin dari Pejabat;

- d. Hidup bersama tanpa ikatan perkawinan yang sah;
- e. Tidak melaporkan perceraian dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah perkawinan dilangsungkan; dan
- f. PNS pria menolak pembagian gaji setelah perceraian.

Menyesuaikan ketentuan mengenai pelanggaran disiplin berat tersebut termuat dalam Angka 4 (empat) Pasal 7 (tujuh) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai yang terbagi atas 3 (tiga) aspek sebagai berikut :

- a. Pelanggaran kewajiban setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Pelanggaran kewajiban menaati peraturan perundang-undangan
- c. Pelanggaran kewajiban melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian
- d. Pelanggaran kewajiban menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat PNS
- e. Pelanggaran kewajiban mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri

Namun, dilihat dari regulasi hukum nampaknya tidak mencerminkan kepastian hukum yang jelas. Setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang diundangkan pada tanggal 31 agustus 2021, menimbulkan simpang siur dikarenakan pengaturan di dalam Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2021 memuat mengenai hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan

hormat tidak atas permintaan sendiri. Pelanggaran disiplin tersebut secara meningkat terus-menerus terjadi dikarenakan adanya perbuatan izin perkawinan dan izin perceraian bagi aparatur sipil negara yang tidak sesuai dengan kode etik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Mencermati maraknya pelanggaran izin perkawinan di kalangan penyelenggara pemerintah salah satu contoh pada tahun 2019 sebanyak 41 PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri berkaitan dengan pelanggaran izin perkawinan dan izin perceraian dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara. Maka, jika dilihat dari aturan hukum, perbuatan tersebut telah melanggar ketentuan undang-undang tentang aparatur sipil negara yang mana tidak memberikan nilai-nilai etika dan moral yang baik bagi masyarakat karena seorang ASN di pandang menjadi lembaga yang dipercaya menjalankan pemerintahan.

Salah satu kasus pernikahan siri dilakukan oleh sepasang PNS di Jambi dan telah disidangkan bersifat final dan berkekuatan hukum tetap (*inkract*), sebagaimana pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 13/G/2022/PTUN.JBI, dengan objek sengketa berupa Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat Berupa Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil yang berisial S, yang diputus pada tanggal 31 Desember 2021.

Mengacu kepada surat Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 tentang penjatuhan hukuman disiplin berat

berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil sebelumnya telah diajukan ke persidangan di PTUN Jambi, namun dalam proses pemeriksaan administrasi, dalil atas gugatan yang diajukan tersebut ditolak dengan pertimbangan ketidaksesuaian prosedur peradilan PTUN, sehingga Pegawai Negeri Sipil yang Penggugat (S) tersebut di berhentikan atas jabatannya, dikarenakan telah melanggar ketentuan Peraturan Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Surat Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin Berat Berupa Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Namun rasa ketidakadilan yang dimaksud dalam perkara ini adalah putusan tersebut hanya memberhentikan dari jabatan sebagai pns secara sepihak kepada penggugat (S) dan tergugat (MI) selaku pasangan yang melakukan pernikahan siri tidak dikenakan sanksi disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri. Uniknya, sampai saat ini tergugat (MI) tetap bekerja dan menjalankan kewajibannya sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil. Seharusnya dalam perkara ini Majelis Hakim dapat menilai bahwa antara penggugat (S) dan tergugat (MI) yang terbukti melakukan perbuatan pelanggaran yang sama dan secara tegas diberhentikan.

Secara singkat terjadinya pernikahan siri yang disetujui oleh penggugat (S) dikarenakan adanya bujuk rayu dan tipu muslihat tergugat (MI) yang mengaku telah sah bercerai dan tidak memiliki ikatan pernikahan dengan isteri pertamanya, namun ternyata pengakuan tersebut adalah tidak benar. Padahal,

untuk memastikan tidak terjadi permasalahan dikemudian harinya, penggugat (S) menolak bujuk rayuan tergugat (MI), namun tergugat (MI) tetap berusaha menyakinkan penggugat (S), sehingga kedua PNS tersebut melakukan perkawinan. Namun selang beberapa waktu berjalannya pernikahan tersebut, istri pertama tergugat (MI) tanpa izin (pernikahan siri) secara terbukti dinyatakan oleh putusan pengadilan tata usaha negara.

Melihat fenomena uraian kasus diatas, dengan implementasi disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri bagi pegawai negeri sipil yang melakukan pernikahan siri dengan tegas diberhentikan secara sepihak atas perhentian sebagai PNS. Lantas, apakah tergugat (MI) selaku seorang pns memiliki kekhususan untuk dapat melakukan pernikahan siri yang bertentangan pada peraturan perundang-undangan?, disamping itu, jika ternyata Pemberhentian Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil tidak atas permintaan sendiri yang hanya diberlakukan sepihak saja, apakah hal ini tidak bertentangan dan melanggar Asas Kepastian Hukum dihadapan hukum, sehingga Pemerintah harus bertindak dengan memberikan sanksi terhadap pejabat yang menerbitkan keputusan Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri yaitu PNS yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Maka konsekuensi yang akan diterima atas peristiwa yang terurai diatas adalah ketidakadilan dan ketidakpastian yang selalu menjadi citra buruk terhadap penyelenggara pemerintah. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka Penulis tertarik untuk menganalisis dan mengkaji permasalahan tersebut dengan judul

“Penjatuhan Hukuman Disiplin Pemberhentian Dengan Hormat Tidak atas dengan Permintaan Sendiri Dalam Kasus Izin Perkawinan dan Perceraian Pegawai Negeri Sipil Dari Perspektif Keadilan Hukum ”.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, sehingga peneliti merancang permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan izin perkawinan dan perceraian bagi PNS yang melakukan kawin siri dalam perspektif perundang-undangan?
2. Bagaimana konsekuensi sanksi bagi PNS Wanita yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dalam kasus kawin siri terhadap perspektif keadilan ditinjau dari peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai dari penulisan penelitian ini, yaitu :

1. Untuk menganalisis dan mengkritisi serta memahami pengaturan izin perkawinan dan perceraian bagi PNS yang melakukan kawin siri dalam perspektif perundang-undangan;
2. Untuk menganalisis dan mengkritisi serta memahami sanksi bagi PNS Wanita yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri dalam kasus kawin siri terhadap perspektif keadilan ditinjau dari peraturan perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat teoritis dan praktis yang diharapkan dari penulisan penelitian ini :

1. *Secara akademis* hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan titik tolak dalam penelitian hukum selanjutnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, khususnya mengenai dalam penjatuhan hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat dalam kasus izin perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil dari perspektif kepastian hukum berdasarkan setiap keputusan yang dikeluarkan oleh kepala daerah dalam hal ini Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021.
2. *Secara praktis* hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan dalam pengambilan keputusan bagi pemangku kepentingan (penegak hukum dan pelayan hukum) dalam penelitian penjatuhan hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat dalam kasus izin perkawinan dan perceraian pegawai negeri sipil dari perspektif kepastian hukum berdasarkan Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 Di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Konseptual berdasarkan pada prinsip ini akan diuraikan untuk memberikan kesatuan pemahaman, yaitu :

1. **Kepastian Hukum**

Hukum dan kepastian merupakan suatu tema yang sangat menarik untuk terus kita lakukan pengkajian dan kita diskusikan, hal ini

dikarenakan antara hukum dan kepastian adalah dua hal yang sangat sulit untuk dipisahkan. Hukum ada adalah untuk adanya kepastian, adanya kepastian juga menjadikan hukum itu lebih ditaati. Sehubungan dengan itu, Kepastian memiliki arti “ketentuan dan ketetapan” sedangkan jika kata “kepastian” digabungkan dengan kata “hukum” maka menjadi kepastian hukum, yang diartikan sebagai perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.

Kepastian hukum oleh Soedikno Mertokusumo dianggap sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Beliau mengatakan: “perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu” dan selanjutnya Hukum sebagaimana diartikan dalam pembahasan sebelumnya memiliki cakupan yang sangat luas, yang tidak hanya peraturan perundang-undangan atau sering disebut hukum positif tetapi juga hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Kaitannya dengan kepastian, timbul suatu pertanyaan “apakah semua hukum tersebut memiliki nilai kepastian”. Pertanyaan ini akan terjawab manakala kita mengkaji hukum-hukum tersebut secara lebih mendalam.

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama yang merupakan hukum positif atau peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman

perilaku bagi setiap orang. Kepastian mengandung beberapa arti, diantaranya adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti ini yang disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.⁶

Berdasarkan prinsipnya konstruksi tentang kepastian hukum, dalam hal ini menurut Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi menguraikan bahwa dalam menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Adanya aturan hukum yang jelas dan konsisten;
- b. Adanya instansi pemerintah yang menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk, dan taat terhadapnya;

⁶ Nyoman Gede Remaja, Makna Hukum Dan Kepastian Hukum, *Jurnal Kertha Widya Jurnal Hukum Vol. 2 No. 1 Agustus 2014*, hlm 25-26.

- c. Adanya masyarakat yang menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
- d. Adanya hakim-hakim yang mandiri, tidak bepihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;
- e. Adanya putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.

Sementara itu, jika beranjak pada kerangka berpikir van Apeldoorn berpendapat kepastian hukum itu adalah

- a. Suatu hal yang dapat ditentukan dari hukum itu sendiri dan lebih menitikberatkan pada sifat hal-hal yang konkrit, pihak-pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara.
- b. Suatu hal yang berarti pula sebagai keamanan hukum yang artinya adalah melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.⁷

2. Pejabat Pegawai Negeri Sipil

Undang-Undang 20 Tahun 2023 Perubahan atas Nomor 5 Tahun 2014 tentang pegawai negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Istilah mutasi sendiri atau yang dalam beberapa literatur disebut pemindahan dalam pengertian sempit dapat dirumuskan sebagai

⁷ Indri Hadisiswati , Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah, *Jurnal Ahkam, Volume 2, Nomor 1, Juli 2014*, hlm. 4-5

suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu klas ke suatu jabatan dalam klas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji. Dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi atau jabatan atau tempat atau pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi atau demosi) di dalam suatu organisasi, sehingga pada dasarnya mutasi dalam pengertian perubahan horisontal hanyalah merupakan salah satu bagian dari pengertian mutasi itu sendiri.⁸

Pegawai Negeri sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan. Keberadaan Negeri dinilai sangat penting sebab lancar dan tidak lancarnya pemerintahan dan pembangunan negara tidak terlepas dari peranan Pegawai Negeri. PNS merupakan sumber daya manusia (SDM) yang menjadi salah satu sumber daya yang terdapat dalam organisasi. Timbulnya kebutuhan akan profesionalisme untuk membantu organisasi dalam melaksanakan tujuannya menunjukkan semakin berperannya SDM dalam mencapai keberhasilan organisasi dan semakin meningkatnya perhatian terhadap manajemen SDM. Hal ini berarti PNS merupakan hal yang terpenting bagi

⁸ Adia ferizko, Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penentuan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan *Structural*, Universitas Lancang Kuning Jalan Yos Sudarso Km. 8 Rumbai Pekanbaru, hlm. 3.

organisasi, maka bagaimana kualitas PNS tersebut akan berpengaruh kepada organisasi tersebut.⁹

3. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Pasal 87 ayat 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS yaitu diberhentikan dengan hormat karena: (a). meninggal dunia, (b) atas permintaan sendiri; (c).mencapai batas usia pensiun, (d). Perampingan organisasi atau kebijakan yang mengakibatkan pensiun dini:atau (e).Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban; 2 (dua) Pegawai Negeri Sipil dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena hukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana; 3 (tiga) Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.

Adapun 4 (empat) Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat karena: a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan

⁹ Nurmalita Ayuningtyas Harahap, Revitalisasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Melalui Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Panorama Hukum Vol. 3 No. 2 Desember 2018*, hlm. 157-162

dan/atau pidana umum; c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana. Pasal 88 ayat (1) PNS diberhentikan sementara, apabila:

- a. diangkat menjadi pejabat negara;
- b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstructural; atau
- c. ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

(2) pengaktifan kembali Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.¹⁰

Ketentuan tentang pemberhentian tidak dengan hormat juga diatur dalam PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, dalam hal ini maka pemberhentian tidak dengan hormat disini terkait dengan pemberian sanksi bagi yang melaksanakan disiplin PNS, baik tidak melaksanakan kewajiban dan tidak melanggar larangan. Terkait dengan larangan yang berimplikasi pada pemberian sanksi disiplin, maka terdapat ketentuan pada Pasal 4 ayat (1) bahwa setiap PNS dilarang menyalahgunakan wewenang dan juga salah satu yang terkena sanksi pemberhentian tidak dengan hormat adalah Pasal 3 angka 4 yaitu menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan. Semua yang berimplikasi pada sanksi pemberhentian tidak dengan hormat adalah termasuk kategori atau jenis disiplin berat. Adapun jenis hukuman berat menurut Pasal 7 ayat (4) dalam

¹⁰ *file:///C:/Users/Owner/Downloads/843ed945022161845d5c7dd49f09b794.pdf, diakses pada tanggal 07 desember 2023*

PP 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yaitu: a) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun; b) pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah; c) pembebasan dari jabatan; d) pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan) pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.¹¹

Analisis hukum ini bertujuan untuk melihat dari aspek keadilan yang juga berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) terhadap pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Jangan sampai pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS ini yang mengakibatkan hilangnya jaminan atas pensiun bagi PNS menyebabkan perlakuan yang tidak adil (*diskriminatif*) oleh negara dan dapat dikategorikan melanggar HAM. Jawaban atas pertanyaan tersebut diperoleh lewat proses penelitian hukum, penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi¹². Penelitian normatif merupakan penelitian hukum yang dikonsepsikan sesuai dengan yang tertulis dalam perundang-undangan atau yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma.¹³ Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan

¹¹ Nurmalita Ayuningtyas Harahap , Revitalisasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Melalui Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi, hlm. 10

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2008, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, hlm, 35.

¹³ Amiruddin, et.al, 2016, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm, 118

argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Data sekunder yang diteliti meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dengan menitikberatkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Metode pengumpulan bahan dan data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian bahan kepustakaan karena penelitian ini bersifat penelitian normatif. Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder, data sekunder pada penelitian ini dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

f. Landasan Teoritis

1. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut, a. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis. b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*. Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman

kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁴

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan. Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu

¹⁴ Rivaldi Nugraha, Kepastian Hukum Penggunaan Mata Uang Ringgit Oleh Masyarakat Di Daerah Perbatasan Indonesia-Malaysia, *Jurnal de Jure Volume 12 Nomor 2, 1 Oktober 2020*, hlm. 7-8

tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu.

Menurut Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri, lebih lanjut Gustav Radbruch berpendapat bahwa teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- d. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Sementara itu berbeda dengan pendapat Jan M. Otto pun menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainly*, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada

keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa konsep teori kepastian hukum adalah maka dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum dapat mengandung beberapa arti yaitu bahwa adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan multi tafsir dalam hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antar peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan, yang mana hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat,¹⁵ dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut.

Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.

2. Teori Tindakan Pemerintah

Pemerintah dalam hukum administrasi sebagai kesatuan, sebagai badan yang diberi kewenangan, dengan demikian berwenang untuk menetapkan tindakan, menurut hukum administrasi, dan olehnya itu

¹⁵ <http://repository.unas.ac.id/6990/5/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 20 Desember 2023

mempengaruhi keadaan atau kondisi hukum orang lain, atau untuk menjalankan tindakan hukum (berdasarkan hukum perdata) arti badan pemerintah secara hukum.

Dalam menjalankan fungsi publik dari administrasi negara inilah akan menimbulkan berbagai macam dampak, terutama berkenaan dengan hak-hak dari masyarakat, termasuk badan usaha di dalamnya yang dimiliki oleh masyarakat. Antara pemerintah selaku pemerintah dengan pemerintah selaku administrasi negara mengambil keputusan dengan wewenang yang sama, yakni "wewenang kenegaraan" atau wewenang publik. Namun Pemerintah selaku pemerintah mengambil keputusan pemerintahan, dan sebagai Administrator mengambil keputusan administratif. Selain itu keputusan pemerintah yang diambil merupakan pelaksanaan atau eksekutif (*politieke daad*), penegakan undang-undang dan wibawa negara, sedangkan keputusan administratif diambil sebagai keputusan penyelenggaraan atau realisasi (*materiele daad*).

Sehubungan dengan uraian diatas, berkaitan dengan defenisi tindakan hukum bahwa Van Vollenhoven berpendapat tindakan pemerintahan (*Bestuurshandeling*) itu sendiri adalah suatu tindakan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendahan. Komisi Van Poelje berdasarkan laporannya pada tahun 1972 mengartikan *publiek rechtelijke handeling* (tindakan dalam hukum publik) adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Romeijn

berpendapat bahwa tindakan pemerintahan adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari alat administrasi negara (*bestuurs organ*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.¹⁶

Sementara itu, berkaitan dengan definisi tindakan pemerintah sangat berbeda dengan pendapat willem konijnebelt yang dikutip oleh Irfan fachruddin menjelaskan bahwa secara garis besar tindakan pemerintah yang dimaksud secara garis besar daripada instrument pemerintah itu sendiri, yang mana dapat dibedakan atas tindakan nyata (*feitelijke handelingen*, dan tindakan hukum (*externe rechthandelingen*) dan tindakan hukum ekstren (*externe rechthandelingen*), dan tindakan hukum intern (*interne rechthandelingen*).¹⁷ Berpijak pada uraian dari pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa sebagai pejabat pemerintah, dimana pemerintah melakukan dua macam tindakan, tindakan biasa (*feitelijkehandelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*).

Dalam kajian hukum, yang terpenting untuk dikemukakan adalah tindakan dalam katagori kedua, *rechtshandelingen*. Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut :

¹⁶ Herman, Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara, *Jurnal Komunikasi Hukum, Volume 1, Nomor 1, Pebruari 2015*, hlm, 2-3

¹⁷ Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Adminitrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Cetakan Ke-1, P.T. Alumni, Bandung, 2004, Hlm. 13.

- a. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (bestuurs-organen) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- d. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.¹⁸

3. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Rousseau menyatakan bahwa undang-undang harus ditujukan kepada semua orang dan harus memuat hal yang mengikat kepentingan umum. Dengan “semua orang” jelas tidak dimaksudkan semua orang di dunia, tetapi hanya mereka yang berada di dalam wilayah

¹⁸ Vicko Pratama Yudda, “Tindakan-Tindakan Pemerintah, Universitas Ekasakti Padang, 2020”, Diakses Pada Tanggal 14 Desember 2023
<File:///C:/Users/Owner/Downloads/Tugas%20han%20vicko.Pdf>.

suatu negara. Oleh sebab itu, keumuman suatu undang-undang tidaklah seumum seperti hukum alam yang rumusannya sedemikian rupa sehingga pada dasarnya berlaku di mana-mana.

Namun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki konsepsi bagi setiap orang tidak harus selalu berlaku bagi semua orang. Artinya peraturan perundang-undangan tersebut dibuat sewaktu-waktu hanya berlaku bagi sebagian / sekelompok orang sebagaimana yang diperlukan dalam peraturan khusus berdasarkan tatanan peraturan perundang-undangan sebagai contoh pengaturan sanksi ditujukan kepada setiap orang yang melanggar aturan tersebut.

4. Teori Negara Hukum (*Grand Theory*)

Negara hukum adalah negara berdasarkan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.¹⁹

4.1. Peradilan Tata Usaha Negara (*Middle Range Theory*)

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang member keadilan bagi masyarakat dari tindakan sewenang wewenang oleh Badan / Pejabat Tata Usaha Negara. Setiap warga Negara berhak mengajukan gugatan terhadap keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, apabila keputusan tersebut

¹⁹ Ni'matul Huda, Negara Hukum dan Demokrasi & Judicial Review, Yogyakarta : UII Press, 2010, hlm.19

merugikan kepentingan orang yang bersangkutan. Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dianggap masih belum secara signifikan melindungi kepentingan masyarakat. Adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, memberi perubahan bagi kemajuan hukum yang melindungi kepentingan individu sebagai warga Negara²⁰.

4.2. Upaya Administratif (Applied Theory)

Menurut penjelasan pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif adalah merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dilaksanakan dilingkungan pemerintah sendiri (bukan oleh badan peradilan yang bebas), yang terdiri dari :

- a. Prosedur Keberatan;
- b. Prosedur banding administratif;

Berdasarkan rumusan penjelasan pasal 48 tersebut upaya administratif merupakan sarana perlindungan hukum bagi warga masyarakat (orang perorangan / badan hukum perdata) yang terkena Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) yang merugikannya melalui Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan pemerintah itu sendiri sebelum diajukan ke badan peradilan.

²⁰ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh. Yogyakarta, Gajah, 2019.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diketahui terdapat penjelasan mengenai Aparatur Sipil Negara. Aparatur Sipil Negara menurut Abdul Rasyid Thalib yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara atau (Pegawai ASN) adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintahan dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh pejabat pemerintahan atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.²¹

g. Metode Penelitian

Pengumpulan data untuk penulisan penelitian ini bertujuan untuk mendukung suatu kebenaran ilmiah dan objektif, maka digunakan metodologi penelitian sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Di dalam suatu penelitian hukum, tipe penelitian haruslah ditentukan untuk menjaga konsistensi penelitian. Adapun pengumpulan data untuk penulisan penelitian ini bertujuan untuk mendukung suatu kebenaran ilmiah dan objektif dalam menganalisis penelitian ini. Oleh karena itu dalam penelitian ini tipe penelitian yang penulis gunakan adalah *yuridis normatif* adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang

²¹ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015, hlm. 217.

dihadapi,²² dengan demikian dalam penelitian ini penulis menitikberatkan persoalan kepada menganalisis adanya kekaburan norma terhadap Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 yang mengatur mengenai perkara pengaturan penjatuhan hukuman disiplin berat dengan tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, yang mana dalam pembahasan proposal tesis ini akan mengspesifikasikan pada tindakan pemerintah yang memberhentikan pegawai negeri sipil secara sepihak/individu. Selain daripada itu, penulisan proposal tesis ini juga akan melihat konsep ataupun peraturan lain guna menemukan suatu system hukum ataupun peraturan lain yang benar dan tepat. Selanjutnya, jenis penelitian pada dalam tulisan ini menggunakan penelitian konseptual, penulis menjadikan titik tolak penelitian tersebut untuk mengkaji, menganalisis, membaca, menafsirkan, membandingkan serta menelaah konsep-konsep teoritis dan sistem pengaturan yang tepat terhadap permasalahan yang berhubungan dengan penjatuhan hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil/ aparatur sipil negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Pendekatan yang digunakan

Berdasarkan pengertiannya pendekatan penelitian merupakan suatu rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas sampai kepada metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interprestasi. Yang mana dalam

²² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hkum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm, 35.

pendekatan penelitian ini, memfokuskan kepada keputusan keseluruhan yang akan mempelajari suatu topik yang mendalam. Kemudian, pendekatan penelitian ini dilakukan oleh peneliti dengan tujuan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dan atau akan diteliti.²³ Peter Mahmud Marzuki menyatakan ada lima pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case law approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Dilihat dari kajian hukum yang diangkat dari penelitian tesis ini adalah mengenai pengaturan penjatuhan hukuman disiplin berat dengan tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil di Indonesia, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep - konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang

²³ Irwansyah, Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan artikel (Edisi Revisi), Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2021, hlm, 133.

berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. yang mana dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, menguraikan bahwa peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, asas-asas, hukum yang ada relevansi sesuai dengan isu yang dihadapi.²⁴

b. Pendekatan perundang-undangan (*State Approach*)

Pendekatan ini diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dengan menjadikan pedoman rujukan dalam melakukan penelitian ini.

“Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi. Produk yang merupakan *beschikking/decreet*, yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus”.²⁵

Pada hakikatnya, pendekatan perundang-undangan ini, dilakukan dengan menelaah semua sumber undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang atau akan ditangani, dan memiliki manfaat baik secara praktis maupun akademis. Dan kemudian untuk mengetahui kegiatan praktis,

²⁴ H. Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsian Tesis, serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, 2020, hlm, 99.

²⁵ *Ibid*, hlm, 137.

pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi para peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antar peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya.²⁶

c. Pendekatan kasus (*Case Law Approach*)

Pendekatan ini diuraikan mengenai dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu dengan menelaah pertimbangan majelis hakim dalam putusan pengadilan tata usaha negara dan tindakan pemerintah atas surat Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 yang mengatur mengenai perkara pengenaan penjatuhan hukuman disiplin berat dengan tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil surat Pendekatan ini kerap kali dimaksudkan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan. Untuk itu biasanya jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan

²⁶ Ibid, hlm, 137

pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.²⁷

Dalam pendekatan konseptual (*case approach*) yang menjadi objeknya adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yakni pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan yang berkekuatan hukum mengikat. Dengan artian bahwa pendekatan yang dimaksud tidak sama dengan studi kasus. Kemudian dalam pendekatan konseptual, adapula beberapa kasus yang dikaji untuk menjadi referensi bagi isu hukum, sementara jika dalam defenisi studi kasus itu sendiri menjelaskan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukumnya.²⁸

3. Pengumpulan bahan hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*), Menurut Soerjono Soekamto mengatakan penelitian ilmu hukum normatif adalah pengakuan terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder.²⁹ Maka penulisan penelitian ini lebih difokuskan pada penelitian kepustakaan untuk mengkaji bahan-bahan hukum yang relevan. Bahan-

²⁷ Syaiful Anam & Partners, "Pendekatan Perundang-Undangan (statute Approach) dalam penelitian Hukum, *legal opinion*, 2017, <https://www.sapl原因law.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/> di akses pada tanggal 4 September 2023, Pukul 14.47.

²⁸ Ibid, hlm, 98.

²⁹ Ibid, hlm, 97.

bahan hukum yang digunakan dalam penelitian kepustakaan ini antara lain adalah:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang dijadikan dasar menyusun penulisan yang diambil dari kepustakaan, diantaranya:

- 1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.
- 7) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 8) Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021 yang mengatur mengenai perkara pengenaan penjatuhan

hukuman disiplin berat dengan tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil a.n. Soraiyah, S.Kep.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan huku yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang akan digunakan diantaranya diperoleh dengan mempelajari buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, artikel ilmiah ilmu hukum; dan bahan seminar, lokakarya, dan sebagainya.³⁰

c. Bahan tersier

Bahan Hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diantaranya kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.

4. Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara runtut dan komperensip untuk memperoleh makna yang terkandung dalam penelitian yuridis normative..

Adapun pengumpulan bahan yang digunakan dengan Teknik :

- a. Inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- b. Sistematika, dengan cara analisis kualitatif dan kompherensif. Analisis kualitatif artinya yaitu menguraikan bahan-bahan hukum secara

³⁰ Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm, 86.

bermutu dengan membentuk kalimat yang teratur, runtut, logis dan tidak tumpang tindih serta efektif, sehingga memudahkan interpretasi bahan-bahan hukum dan pemahaman analisa yang berhubungan dengan pengaturan penjatuhan hukuman disiplin berat dengan tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, di Indonesia.

- c. Interpretasi dengan menggunakan berbagai penafsiran terhadap norma-norma hukum yang telah disistematika untuk menarik pemahaman secara utuh terhadap norma tersebut.

h. Sistematika Penulisan

Guna mengetahui secara umum penulisan proposal tesis ini, perlu diperhatikan sistematika penulisan di bawah ini :

BAB I berisi tentang pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoritis, metode penelitian terdiri dari : tipe penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, dan analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang konsep, dalam bab ini diuraikan pengertian pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan, pengaturan disiplin berat, jenis-jenis hukum disiplin berat terhadap pegawai negeri sipil, prosedur pengaturan hukuman disiplin berat, syarat-syarat penjatuhan hukuman disiplin berat bagi pegawai negeri sipil.

BAB III berisi tentang pembahasan masalah 1 (satu), dalam bab ini akan dilakukan dengan membahas dan memaparkan tentang konsep pengaturan sanksi yang diberikan pada pejabat pegawai negeri sipil dalam pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri berdasarkan Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021.

BAB IV berisi tentang pembahasan masalah 2 (dua), dalam bab ini akan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis lebih mendalam mengenai kepastian hukum pada pejabat pegawai negeri sipil yang diberhentikan secara sepihak berdasarkan Keputusan Gubernur Jambi Nomor : Keputusan Gubernur Jambi Nomor : 1172/KEP.GUB/BKD-5.3/2021

BAB V Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan dan disertai saran. Kesimpulan ini merupakan jawaban pembahasan dari pokok permasalahan yang diuraikan pada bab sebelumnya. Saran merupakan sumbangan pemikiran penulis terhadap penjatuhan hukuman disiplin bagi pegawai negeri sipil/ aparatur sipil negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga diharapkan dapat menjadi bahan masukan terutama bagi pihak-pihak yang terkait serta dapat mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang ilmu hukum pemerintahan.