

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Penjelasan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sistem pemerintahan negara menyebutkan dua kali dengan redaksi yang berbeda yaitu Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)<sup>1</sup>. Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, konsepsi negara hukum atau "*rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam konsep negara hukum itu diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.<sup>2</sup>

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Secara embriorik gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dengan memperkenalkan konsep Nomoi.

---

<sup>1</sup>Imam Subechi, Hakim Agung, 2012, **Mewujudkan Negara Hukum Indonesia**, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 3 Nopember 2012, ISSN : 2303 – 3274

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, 2022, **Gagasan Negara Hukum Indonesia**, [https://www.pn-gunung sitoli.go.id/assets/image/files/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](https://www.pn-gunung sitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf). diakses, Juni 2022.

Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.<sup>3</sup> Negara hukum mensyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu: (i) perbuatan yang dilarang harus dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, (ii) peraturan tersebut harus ada sebelum perbuatan yang dilarang itu dilakukan.<sup>4</sup>

Terkait asas legalitas bahwa setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang negara hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) telah bergeser menjadi pemahaman pemerintahan negara berdasarkan pada hukum (*rechtmaticheid van bestuur*). Dalam pemahaman negara hukum material, pemerintah diberikan sejumlah tugas dan tanggung jawab yang semakin rumit dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu pemerintah diberikan ruang gerak yang bebas dan menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*vrijbestuur*). Hal ini dapat dikaitkan dengan adanya beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri/pejabat setingkat menteri yaitu Peraturan Bersama Menteri yang meskipun secara normatif keberadaannya selama ini tidak dikenal dalam berbagai Undang-Undang dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)/MPR Sementara yang mengatur jenis, bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia namun dalam prakteknya memiliki daya laku dan mengikat.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Tahir Azhary, 1992, **Negara Hukum** , Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 63

<sup>4</sup>Fajrimei A. Gofar, 2005, **Asas Legalitas Dalam Rancangan KUHP. Position Paper Advokasi RUU KUHP Seri I**, ELSAM-Lembaga studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, hlm.3

<sup>5</sup>Anna Erliyana, 2005, **Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998**, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 52

Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 128/6597/SJ, No. 15 Tahun 2018, No. 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap, Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan yang ada Hubungannya dengan Jabatan (selanjutnya ditulis SKB 3 Menteri) disahkan pada 13 September 2018.<sup>6</sup> SKB 3 Menteri ini merupakan produk pemerintah dan menjadi pedoman (*rechtslijn*) bagi pejabat yang berwenang memberikan hukuman atau Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengeluarkan keputusan pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana, tanpa perlu melalui proses dan prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Di samping itu SKB 3 Menteri ini dikeluarkan dalam rangka sinergitas dan koordinasi Kementerian/ Lembaga dalam rangka penegakan hukum khususnya terkait penjatuhan sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS, sebagaimana disebutkan dalam diktum kesatu SKB 3 Menteri.<sup>7</sup> Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Masyarakat yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan,

---

<sup>6</sup>Kompas.com dengan judul "**Mendagri, Menpan RB, dan Kepala BKN Teken SKB Pemecatan 2.357 PNS Koruptor**", Klik untuk baca: <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/13/18112661/mendagri-menpan-rb-dan-kepala-bkn-teken-skb-pemecatan-2357-pns-koruptor> pada tanggal 21 Mei 2022 pukul 11.45 WITA.

<sup>7</sup>Ridwan, 2021, **Eksistensi Dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil**, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 1 Vol. 28 Januari 2021: 1-20.

keberadaannya dinilai sangat penting demi lancarnya pemerintahan.<sup>8</sup> Tetapi dalam pengabdianya sebagai ASN, ada banyak masalah yang mungkin dihadapi oleh ASN dalam pelayanannya, sehingga harus berhubungan dengan aparat hukum, yang dapat menyebabkan ASN terkena kasus hukum. Dikeluarkannya keputusan tentang hukuman bagi ASN/PNS karena pelanggaran terhadap Peraturan Disiplin, itu mekanisme dan prosedurnya telah diatur secara jelas dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, termasuk prosedur Upaya Administratif yang diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 42 PP No. 53 Tahun 2010. Adapun keputusan pemberian hukuman karena PNS melakukan tindak pidana sebagaimana ketentuan Pasal 87 ayat (2), Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU No. 5 Tahun 2014, Pasal 247 dan 250 huruf b dan huruf d, serta Pasal 251 PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, tidak diatur mekanisme dan prosedurnya.<sup>9</sup>

Tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan merupakan kejahatan yang dilakukan dengan menggunakan sarana dan prasarana yang melekat dengan jabatan seseorang. Spesifikasi kejahatan ini adalah seseorang harus mengemban jabatan tertentu yang diberikan oleh negara, dan melakukan kejahatan dengan menggunakan sarana jabatan tersebut.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>Ahmad Ghufro dan Sudarsono, 1991, **Hukum Kepegawaian di Indonesia**, Ctk Ke-1, Rineka Cipta, hlm. 4

<sup>9</sup>Ridwan, 2021, **Eksistensi Dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil**, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 1 Vol. 28 Januari 2021: 1-20

<sup>10</sup>Warid Anjari, **Kejahatan Jabatan Dalam Perspektif Negara Hukum Pancasila**, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Jurnal Ilmiah WIDYA Yustisia, Volume 1 Nomor 2 Desember 2017

Terkait dengan pemberian hukuman bagi ASN/PNS baik karena pelanggaran terhadap peraturan disiplin ataupun melakukan tindak pidana dilakukan dengan instrumen keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang memberikan hukuman. Pejabat yang berwenang menghukum itu implisit pada pejabat yang berwenang (PyB) yaitu pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 16, yang disebut juga dengan Pejabat Pembina Kepegawaian. Dengan merujuk pada Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Pejabat pembina kepegawaian itu terdiri atas Presiden, Menteri, Sekretaris Jenderal, Gubernur, Bupati atau Walikota. Disisi yang lain pengaturan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PTDH PNS) yang telah dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap (PBHT), sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 23 ayat (5) huruf c Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Sejak SKB 3 Menteri tersebut ditetapkan kian memunculkan beragam reaksi terhadap pemberlakuannya, ada yang menganggap SKB 3 Menteri ini melanggar hak asasi manusia, ada yang menilai bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan ada pula yang menduga mengandung unsur sewenang-wenang (*willekeur*). Sebagian Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) selaku pejabat yang berwenang (PyB) menjatuhkan

hukuman atau pejabat yang diinstruksikan memberlakukan SKB 3 Menteri ini ada yang ragu namun banyak pula yang memberlakukan surut (*terugwerkend*).<sup>11</sup> Hal ini terjadi karena dari banyaknya kasus yang terjadi penjatuhan sanksinya tidak sama perlakuannya sehingga menimbulkan permasalahan bagi para ASN yang diberhentikan.

Berdasarkan keadaan seperti ini membawa administrasi negara kepada suatu konsekuensi khusus yaitu memerlukan kebebasan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri terutama dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan yang timbul yang peraturan penyelesaiannya belum ada. Kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri ini dalam hukum administrasi negara disebut dengan *pouvoir discretionnaire (freies ermessen)*. *Freies ermessen* merupakan kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi warga masyarakat, yang merupakan konsekuensi dari adanya konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*). Dalam hal ini dikenal adanya prinsip bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu masalah dengan alasan tidak atau belum ada aturannya, sehingga agar kepentingan masyarakat tidak dirugikan, pejabat diberi kewenangan untuk menafsirkan dan menerapkan sendiri suatu aturan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Namun demikian, untuk menghindari penyimpangan maka *freies ermessen* itu harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta diperlukan adanya sarana kontrol, baik kontrol yudisial, politik maupun administratif.

---

<sup>11</sup>Ridwan, 2021, **Eksistensi Dan Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri Tentang Penjatuhan Sanksi Terhadap Pegawai Negeri Sipil**, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 1 VOL. 28 JANUARI 2021: 1-20

Polemik mengenai masalah ini baru muncul pada tahun 2012 dan menjadi isu nasional ketika Indonesia Corruption Watch (ICW) mempersoalkan pengangkatan Azirwan yang telah divonis bersalah oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kemudian diaktifkan kembali sebagai PNS dan diangkat sebagai Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau.<sup>12</sup> Dalam kenyataannya dari beberapa jumlah kasus ternyata tidak semua yang dialami ASN diberlakukan sama. Salah satu hasil penelitian yang pernah terjadi di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tulungagung yang seorang Pegawai Negeri Sipilnya dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kasus ini terjadi pada akhir tahun 2012 yang melibatkan salah seorang staf bendahara gaji pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tulungagung berinisial "E". "E" diberhentikan dengan Surat Keputusan Bupati Tulungagung Nomor: 826.3/04/2012. PNS ini melakukan beberapa faktor yang menyebabkan dijatuhi hukuman indisipliner, yakni dilakukan di Kantor Penanaman Modal Kabupaten Tulungagung tempat dia bekerja sebelum akhirnya dimutasi pada Kantor Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tulungagung.

Sementara itu penjatuhan sanksinya diatur dalam Pasal 20 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yaitu Bupati Tulungagung mempunyai kewenangan untuk menentukan sendiri jenis hukuman apa yang akan diberikan kepada "E". Wewenang tersebut merupakan penerapan

---

<sup>12</sup>Sabrina Asril, "**Mantan Koruptor Jadi Pejabat Kompas,**" n.d., <https://nasional.kompas.com/read/2012/10/16/16472285/mantan.koruptor.jadi.pejabat.menpan.buat.surat.edaran>

asas diskresi yang dimiliki oleh Bupati Tulungagung sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Sedangkan menurut asas keabsahan Bupati Tulungagung harus memenuhi beberapa persyaratan yang ditentukan oleh hukum agar keputusan pemberhentiannya mempunyai kekuatan hukum dan dapat dilaksanakan, sehingga keputusannya harus dianggap sah sampai ada pembatalan. Dalam kasus ini, BAPEK menolak banding administratif yang diajukan oleh "E" dan menguatkan keputusan Bupati Tulungagung tentang pemberhentian terhadap "E", sehingga keputusan Bupati Tulungagung tentang pemberhentian terhadap "E" tersebut dianggap sah dan dapat dilaksanakan.<sup>13</sup>

Dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Bali Tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Bali ditujukan kepada salah seorang PNS di salah satu Dinas Teknis di Pemerintahan Provinsi Bali yang berdasarkan kepada : 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil; 3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil; 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, serta dalam konsideran menimbanginya menggunakan Surat Perintah Kepala Kejaksaan Negeri Denpasar dan Berita Acara Pelaksanaan Putusan Pengadilan tanggal 7 Juni 2018 dengan putusan dihukum penjara selama satu (1) tahun dan tiga (3) bulan (Hasil wawancara, salah satu ASN yang dikenakan SKB 3 Menteri, Mei 2022).

---

<sup>13</sup>Ayunda Puspita, 2014. **Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pelanggaran Disiplin Berat (Studi Kasus Di Kabupaten Tulungagung)**, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang, hlm.6

Jika SKB 3 Menteri tersebut dikaitkan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tetapi memuat norma yang samar (*vague norm*) atau norma terbuka (*open texture*) dan dimungkinkan pula normanya mengandung pilihan (*choice*). Seperti yang sudah dapat dijelaskan sebelumnya bahwa norma kabur (*vague norm*) adalah norma yang pengertiannya tidak dapat ditetapkan secara persis sehingga lingkungannya tidak jelas sedangkan norma terbuka (*open texture*) adalah norma yang pengertian-pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan. Norma terbuka dengan kata lain merupakan norma yang terbuka substansi atau isinya dan harus ditentukan lebih lanjut dalam pelbagai keadaan atau norma yang isinya tidak dapat ditentukan secara abstrak tetapi sangat bergantung pada keadaan kasus dimana norma tersebut diterapkan. Keadaan tersebut memicu pemberian diskresi kepada pemerintah, diskresi atau *freies ermessen* yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan, menjelaskan norma undang-undang yang samar, menentukan fakta-fakta, melakukan interpretasi, mengambil pilihan dan mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau pelayanan publik.

Keputusan SKB 3 Menteri ini akan membuat suatu kebingungan dalam menentukan bentuk tindakan hukum berkaitan dengan hukum tata usaha negara, apakah bentuk surat keputusan bersama ini digolongkan sebagai peraturan yang bersifat umum dan abstrak atau digolongkan sebagai bentuk keputusan atau ketetapan yang bersifat individu, konkrit atau tindakan hukum tatausaha negara yang lainnya.

Terbitnya SKB 3 Menteri ini akan menimbulkan ketidakjelasan dalam bentuk tindakan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan norma konflik antara SKB 3 Menteri ini yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dalam hal ini sebagai pemberi kewenangan untuk dapat melihat dari keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri tersebut.

Berdasarkan uraian di atas nampak adanya persoalan hukum, khususnya berkaitan dengan rasa keadilan bagi pegawai negeri sipil yang menerima surat keputusan tentang pemberhentian tidak dengan hormat, pertimbangan inilah yang menarik penulis untuk mengkaji secara spesifik tentang "Analisis Yuridis Terhadap Surat Keputusan Bersama Menteri (Studi pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi serta Kepala Badan Kepegawaian Negara No.128/6597/Sj, No.15 Tahun 2018, No.153/Kep/2018)".

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian ringkas di atas, permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kajian secara yuridis terhadap Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara No : 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, NO. 153/KEP/2018 Tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS

Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan dalam *Freies Ermessen* terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali?.

2. Bagaimanakah keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara No : 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, NO. 153/KEP/2018 Tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan dalam hukum administrasi negara?.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Umum**

1. Tujuan penelitian ini adalah untuk melaksanakan salah satu Tri Darma perguruan tinggi yaitu melaksanakan penelitian;
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum atau menambah khazanah pengetahuan di dalam hukum administrasi negara;
3. Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

### 1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui kajian yuridis Surat Keputusan, Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara No : 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, NO. 153/KEP/2018 Tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan dalam *Freies Ermessen* terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali.
2. Untuk mengetahui keabsahan Surat Keputusan, Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara No : 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, NO. 153/KEP/2018 Tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada hubungannya Dengan Jabatan dalam hukum administrasi negara.

## 1.4. Metode Penelitian

### 1.4.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yaitu aspek teori, sejarah,

filosofis, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsisten, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasi sehingga penelitian hukum normatif sering disebut penelitian hukum dokmatik atau penelitian hukum teoritis (*dogmatic or theoretical lawresearch*)<sup>14</sup>. Penelitian ini bermaksud menganalisis permasalahan hukum yang berpedoman pada landasan hukum serta pandangan-pandangan dari para ahli hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian ini dalam *freies ermessen* dan keabsahan suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal ini Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi dan Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, No. 153/KEP/2018.

#### 1.4.2 Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan sebagai langkah-langkah pemecahan masalah (*problem solution*) dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan analitis sejarah hukum (*approach of historical analysis*) dan pendekatan analitis konsep hukum (*approach of legal conceptual analysis*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan mengkaji serta menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas

---

<sup>14</sup>I Made Hendra Wijaya, 2013 **Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Terkait Dikeluarkannya Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Dalam Menyelesaikan Masalah Ahmadyah**, Tesis, Universitas Udayana, hlm. 35

khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Pendekatan analitis sejarah (*approach of historical analysis*) dalam pendekatan ini akan dianalisis sejarah terbentuknya Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 128/6597/SJ, No. 15 Tahun 2018, No. 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Atau Tindak Pidana Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan (selanjutnya ditulis SKB 3 Menteri) disahkan pada 13 September 2018.

Kemudian pendekatan analisis konsep hukum (*approach of legal conceptual analysis*) yaitu beranjak dari peraturan perundang-undangan maupun pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum sehingga dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji lebih mendalam dari *freies emerssen* bagi Pegawai Negeri Sipil yang mendapat pemutusan tidak dengan hormat dan keabsahan dari Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 128/6597/SJ, No. 15 Tahun 2018, No. 153/KEP/2018.

### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dari penelitian ini berasal dari penelitian kepustakaan (*library research*) yang mana bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier.

#### 1. Sumber bahan hukum primer

Bahan hukum primer terdiri dari asas dan kaidah hukum yang ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik kajian yaitu UUD 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

#### 2. Sumber bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum (*text book*) pada umumnya merupakan bahan pustaka yang paling umum dibidang hukum tata negara, hukum administrasi negara terutama yang berkaitan dengan tindakan hukum tata usaha negara.

#### 3. Sumber bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier terdiri dari jurnal-jurnal hukum, karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang termuat dalam media massa, kamus ensiklopedia hukum, internet dengan menyebut nama situsnya yang terkait dengan penelitian ini.

#### 1.4.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisasi, mempelajari, mengoleksi dan mengumpulkan bahan-bahan hukum kemudian dilakukan identifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang relevan dengan cara pencatatan atau pengutipan dengan sistem kartu (*card system*) yakni dengan melakukan pencatatan mengenai hal-hal yang dianggap penting dan berguna bagi penelitian yang dilakukan kemudian dilakukan kualifikasi data dan hukum.<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji berpendapat bahwa kartu yang perlu dipersiapkan yaitu kartu kutipan yang dipergunakan untuk mencatat atau mengutip data beserta sumber darimana data tersebut diperoleh (nama / pengarang, judul buku / artikel, halaman dan sebagainya). Teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji dan mencatat dengan menggunakan logika-logika hukum terhadap bahan hukum yang terkait.<sup>16</sup>

#### 1.4.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan mengorganisasikan data dalam rangka menginterpretasikan data secara kualitatif. Dalam hal ini peneliti menggunakan analisis data deskriptif-kualitatif yaitu mengemukakan data dan informasi tersebut kemudian dianalisis dengan memakai beberapa kesimpulan sebagai temuan dari hasil penelitian. Deskriptif merupakan penelitian non hipotesis sehingga dalam langkah penelitiannya tidak

---

<sup>15</sup>Hartono, Sunaryati, 1994, **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20**, Alumni, Badung, hlm. 50

<sup>16</sup>Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri, 2004, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 53

perlu merumuskan hipotesis sedangkan kualitatif adalah data yang digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.<sup>17</sup> Menurut defenisi Sunarto deskriptif kualitatif adalah penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang sedang tumbuh, proses yang sedang berlangsung, akibat yang sedang terjadi atau kecendrungan yang sedang berkembang.<sup>18</sup>

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

- 1.1 Latar Belakang Masalah
- 1.2 Rumusan Masalah
- 1.3 Tujuan Penelitian
  - 1.3.1 Tujuan umum
  - 1.3.2 Tujuan khusus
- 1.4 Metode Penelitian
  - 1.4.1 Jenis penelitian
  - 1.4.2 Jenis pendekatan
  - 1.4.3 Sumber bahan hukum

---

<sup>17</sup>Arikunto Suharsimi, 2006. **Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik, Edisi Revisi VI**, Jakarta : PT Rineka Cipta, hlm.6

<sup>18</sup>Sunarto, 1990, **Metode Penelitian Deskriptif**, Surabaya : Usaha Nasional, hlm.47

1. Bahan hukum primer
2. Bahan hukum sekunder
3. Bahan hukum tersier

1.4.4 Teknik pengumpulan bahan hukum

1.4.5 Teknik analisis bahan hukum

1.5 Sistematika Penulisan

BAB II KAJIAN TEORITIS

BAB III PEMBAHASAN MASALAH SATU

BAB IV PEMBAHASAN MASALAH DUA

BAB V PENUTUP

