

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Terselenggaranya *Good Government* bagi pemerintahan yang baik, merupakan persyaratan bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa. Dalam rangka itulah diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sejalan dengan itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) telah mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik antara lain Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang kemudian ditindak lanjuti dengan adanya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam hubungan ini pula, pemerintah telah berupaya mendorong terbitnya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai penjabaran lebih lanjut atas peraturan tersebut di atas.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat tiga pilar kekuasaan, yaitu Kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif (Kehakiman).<sup>1</sup> Berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan) Jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan Mahkamah Konstitusi.<sup>2</sup>

Kekuasaan kehakiman merupakan badan yang menentukan isi dan kekuasaan kaidah-kaidah hukum positif dalam konkretisasi oleh hakim melalui putusan-putusannya. Bagaimanapun baiknya segala peraturan perundang-undangan yang diciptakan dalam suatu negara, dalam usaha menjamin keselamatan masyarakat menuju kesejahteraan rakyat, peraturan-peraturan tersebut tidak ada artinya, apabila tidak ada kekuasaan kehakiman yang

---

<sup>1</sup> Binsar M. Gultom, *Pandangan Kritis Seorang Hakim dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2017, Hlm. 9

<sup>2</sup> *Perubahan ke empat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.*

bebas yang diwujudkan dalam bentuk peradilan yang bebas dan tidak memihak, sebagai salah satu unsur negara hukum. Sebagai pelaksana dari kekuasaan kehakiman adalah hakim, yang mempunyai kewenangan dalam memberi isi dan kekuatan kepada norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan hal ini dilakukan oleh hakim melalui putusannya.

Fungsi utama dari seorang hakim adalah memberikan putusan terhadap perkara yang diajukan kepadanya, dimana dalam perkara pidana, hal itu tidak lepas dari sistem pembuktian negatif (*negative wetterlijke*), yang pada prinsipnya menentukan bahwa suatu hak atau peristiwa atau kesalahan dianggap telah terbukti, di samping adanya alat-alat bukti menurut undang-undang juga ditentukan keyakinan hakim yang dilandasi dengan integritas moral yang baik. Jadi, putusan hakim bukanlah semata-mata didasarkan pada ketentuan yuridis saja, melainkan juga didasarkan pada hati nurani.

Adapun dalam memeriksa perkara perdata, hakim bersifat pasif, dalam arti kata bahwa ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa, pada dasarnya ditentukan oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim<sup>3</sup>. Akan tetapi, hakim harus aktif membantu kedua belah pihak dalam mencari kebenaran dari peristiwa hukum yang menjadi sengketa diantara para pihak. Sistem pembuktian positif (*negative wetterlijke*) digunakan hakim dalam penyelesaian perkara perdata, di mana pihak yang mengaku mempunyai suatu hak, maka ia harus membuktikan kebenaran dari pengakuannya, dengan didasarkan pada bukti-bukti formil, yaitu alat-alat bukti sebagaimana terdapat dalam hukum acara perdata.

Memeriksa dan memutus suatu perkara bukanlah suatu pekerjaan yang mudah. Dalam era keterbukaan saat ini, dunia peradilan mulai digugat untuk membuka diri, sehingga putusan hakim tidak lagi semata-mata hanya menjadi bahan perbincangan secara hukum dan ilmu hukum atau menjadi bahan kajian ilmu hukum saja, tetapi akan lebih jauh menjadi konsumsi publik untuk dibicarakan dan diperdebatkan, terlebih jika ada putusan hakim yang dirasakan kurang memuaskan pegawai negeri sipil yang dipecat dan masyarakat. Ungkapan yang sering didengar atas putusan tersebut seperti: “kurang mencerminkan rasa keadilan bagi pegawai negeri sipil dan masyarakat, terlalu legalistik formal ataupun tidak menunjang program pemerintah dalam menyelesaikan sengketa kepegawaian, serta berbagai komentar lain yang terasa bernada skeptis. Bahkan tidak hanya komentar yang mengemuka, tetapi tidak

---

<sup>3</sup> Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2015, Hlm 17

jarang disertai dengan tindakan anarkhis, yang merusak kepentingan umum atau merusak gedung pengadilan, sehingga merugikan masyarakat banyak maupun negara.

Menurut Gerhard Robbes secara kontekstual ada 3 (tiga) esensi yang terkandung dalam kebebasan hakim dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, yaitu:

1. Hakim hanya tunduk pada hukum dan keadilan,
2. Tidak seorangpun termasuk pemerintah dapat mempengaruhi atau mengarahkan putusan yang akan diajukan oleh hakim, dan
3. Tidak boleh ada konsekuensi terhadap pribadi hakim dalam menjalankan tugas dan fungsi yudisialnya.

Menurut Mackenzie, teori atau pendekatan yang dapat dipergunakan oleh hakim dalam mempertimbangkan penjatuhan putusan dalam suatu perkara, yaitu sebagai berikut:

Teori Pendekatan Keilmuan titik tolak dari teori ini adalah pemikiran bahwa proses penjatuhan hukuman harus dilakukan secara sistematis dan penuh kehati-hatian, khususnya dalam kaitannya dengan putusan-putusan terdahulu dalam rangka menjamin konsistensi dari putusan hakim. Pendekatan keilmuan ini merupakan semacam peringatan bahwa dalam memutus suatu perkara, hakim tidak boleh semata-mata atas dasar intuisi atau *Instink* semata, tetapi harus dilengkapi dengan ilmu pengetahuan hukum dan juga wawasan keilmuan hakim dalam menghadapi suatu perkara yang harus diputuskannya.

Teori Pendekatan Pengalaman seorang hakim merupakan hal yang dapat membantunya dalam menghadapi perkara-perkara yang dihadapinya sehari-hari, karena dengan pengalaman yang dihadapinya, seorang hakim dapat mengetahui bagaimana dampak dari putusan yang dijatuhkan dalam suatu perkara pidana, yang berkaitan dengan pelaku, korban maupun masyarakat, ataupun dampak yang ditimbulkan dalam putusan perkara perdata yang berkaitan pula dengan pihak-pihak yang berperkara dan juga masyarakat.

Akan tetapi putusan hakim sampai saat ini masih banyak yang menimbulkan disparitas sehingga mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum. Dalam suatu kasus yang sama, hukum tidak dibenarkan untuk menerapkan peraturan yang berbeda. Dalam ilmu hukum biasa dikenal dengan disparitas (*disparity of sentencing*).

Artinya suatu kasus hukum yang sama, harus juga diterapkan peraturan yang sama. Selain untuk menghindari diskriminasi yang harus dirasakan oleh para pelaku, menggugat ketidakadilan publik juga memberikan kepastian hukum di tengah masyarakat (edukasi).

Fenomena yang terjadi saat ini banyak kita temukan Pegawai Negeri Sipil yang terlibat tindak pidana korupsi, berdasarkan penelusuran Media Sindo News.Com tercatat 145 nama PNS yang diserahkan oleh Ketua Pengadilan Negeri Manado. Dari jumlah tersebut 83 PNS

masih berstatus aktif. Menurut Wakil Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Irham Dilmy yang dilansir Media Okezone.News.com mengaku bahwa banyak terjadi di banyak daerah Pegawai Negeri Sipil yang terlibat tindak pidana korupsi. Berdasarkan identifikasi sementara yang dilakukan oleh KASN terdapat 200 lebih PNS yang masih aktif meski berstatus terpidana.

Mengenai upaya administratif yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pasal 33 Hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Presiden tidak dapat diajukan upaya administratif. Tapi dalam Putusan Nomor 244/G/2015/PTUN.JKT penggugat atas nama Drs. Sukhyar Muliando, M.Si golongan ruang IV C berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia Nomor 56/K Tahun 2008 tanggal 22 Oktober 2008. Penggugat diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan SK Presiden karena melakukan tindak pidana korupsi dan telah menjalani masa hukuman penjara selama 1 tahun 6 bulan, Majelis hakim PTUN Jakarta menilai gugatan penggugat dinilai prematur karena belum melakukan banding administratif sedangkan putusan Nomor 69/G/2016/PTUN.JKT penggugat atas nama Dra. Hj. Azizah M. Seif, M.Pd golongan ruang IV C berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia Nomor 51/K Tahun 2005 tanggal 19 April 2005. Penggugat diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan SK Presiden karena melakukan tindak pidana korupsi dan telah menjalani masa hukuman penjara selama 4 tahun, Majelis Hakim PTUN Jakarta menerima gugatan penggugat tanpa harus melakukan banding administratif.

Oleh karena itu mengingat, banyaknya Pegawai Negeri Sipil yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, sehingga penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian berkenaan dengan **Disparitas Putusan Hakim dalam Perkara Pegawai Negeri Sipil Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi Analisis Putusan Nomor 244/G/2015/PTUN.JKT dan Putusan Nomor 69/G/2016/PTUN.JKT yang dilaksanakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.**

## 1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah

### 1.2.1 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang diatas dapat disimpulkan yang menjadi identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian yaitu :

Putusan Nomor 244/G/2015/PTUN.JKT penggugat atas nama Drs. Sukhyar Muliando, M.Si golongan ruang IV C berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia Nomor 56/K Tahun 2008 tanggal 22 Oktober 2008. Penggugat diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan SK Presiden karena melakukan tindak pidana korupsi dan telah menjalani masa hukuman

penjara selama 1 tahun 6 bulan, Majelis hakim PTUN Jakarta menilai gugatan penggugat dinilai prematur karena belum menyelesaikan terlebih dahulu seluruh prosedur yang ada yakni menempuh upaya banding administratif sedangkan putusan Nomor 69/G/2016/PTUN.JKT penggugat atas nama Dra. Hj. Azizah M. Seif, M.Pd golongan ruang IV C berdasarkan SK Presiden Republik Indonesia Nomor 51/K Tahun 2005 tanggal 19 April 2005. Penggugat diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan SK Presiden karena melakukan tindak pidana korupsi dan telah menjalani masa hukuman penjara selama 4 tahun, Majelis Hakim PTUN Jakarta menerima gugatan penggugat tanpa harus melakukan banding administratif.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan dari pemaparan latar belakang diatas, penulis dengan ini merumuskan rumusan masalah yang akan penulis kaji sebagai berikut :

- a. Apakah yang menjadi factor penyebab terjadinya disparitas putusan hakim Nomor 244/G/2015/PTUN.JKT dan Putusan Nomor 69/G/2016/PTUN.JKT ?
- b. Bagaimana proses penyelesaian sengketa kepegawaian yang sesuai peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah penulis kemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui apakah yang menjadi faktor penyebab terjadinya disparitas putusan hakim pada Putusan Nomor 244/G/2015/PTUN.JKT dan Putusan Nomor 69/G/2016/PTUN.JKT.
- b. Untuk mengetahui bagaimana cara Proses penyelesaian sengketa kepegawaian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Secara praktis manfaat dari penelitian ini, yakni diharapkan akan memberikan suatu manfaat yaitu :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi hukum seperti hakim, advokat dan pejabat TUN sebagai bahan acuan untuk melakukan tindakan dalam melaksanakan penegakan hukum di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi atau jalan keluar bagi objek permasalahan yang sedang diteliti untuk dapat diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.

## **1.4 Kerangka Teori, Kerangka Koseptual dan Kerangka Pemikiran**

### **1.4.1 Kerangka Teori**

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang sebenar-benarnya merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka/acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan kesimpulan terhadap dimensi-dimensi.. Setiap penelitian selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, hal ini karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan kontruksi data.

Penulis dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori guna penulisan dan penyelesaian yang lebih baik :

#### **1.4.1.1 Grand Theory**

Grand Theory yang digunakan penulis dalam hal ini berdasar pada Teori Penjatuhan Hukuman. Pemahaman atas kekuasaan kehakiman yang merdeka, tidak lepas dari prinsip pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesqueiu. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin sikap tidak memihak, adil, jujur, atau netral (impartiality). Apabila kebebasan tidak dimiliki oleh kekuasaan kehakiman, dapat dipastikan tidak akan bersikap netral, terutama apabila terjadi sengketa antara pengusaha dan rakyat.

Kekuasaan kehakiman merupakan badan yang menentukan isi dan kekuasaan kaidah-kaidah hukum positif dalam konkretisasi oleh hakim melalui putusan-putusannya. Bagaimanapun baiknya segala peraturan perundang-undangan yang diciptakan dalam suatu negara, dalam usaha menjamin keselamatan masyarakat menuju kesejahteraan rakyat, peraturan-peraturan tersebut tidak ada artinya, apabila tidak ada kekuasaan kehakiman yang bebas yang diwujudkan dalam bentuk peradilan yang bebas dan tidak memihak, sebagai salah satu unsur negara hukum. Sebagai pelaksana dari kekuasaan kehakiman adalah hakim, yang mempunyai kewenangan dalam memberi isi dan kekuatan kepada norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan hal ini dilakukan oleh hakim melalui putusannya.

### 1.4.1.2 Middle Range Theory

Sesuai penjelasan grand theory diatas kita dapat melihat bagaimana seharusnya seorang hakim dalam penjatuhan putusan terhadap perkara yang akan diputuskannya. Teori atau pendekatan yang dapat dipergunakan oleh hakim dalam mempertimbangkan penjatuhan putusan dalam suatu perkara, yaitu teori Disparitas Hukum.

Dalam suatu kasus yang sama, hukum tidak boleh dibenarkan untuk menerapkan peraturan yang berbeda. Dalam ilmu hukum biasa dikenal dengan disparitas (disparity of sentencing).

Artinya suatu kasus hukum yang sama, harus juga diterapkan peraturan yang sama. Selain untuk menghindari dari diskriminasi yang harus dirasakan oleh para pelaku, menggugat ketidakadilan publik juga memberikan kepastian hukum di tengah masyarakat (edukasi).

### 1.4.1.3 Applied Theory

Apply Theory yang digunakan penulis dalam hal ini aspek aspek hukum yang mendukung penerapan Undang undang baik Undang Undang dasar 45 dan juga Undang Undang Khusus dan Undang undang yang umum .

Selanjutnya sebagai teori hukum pendukung adalah teori *good government* yang merupakan prinsip *good government (clean)* asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB). Philipus M. Hadjon mengatakan pendekatan dalam hukum administrasi ada 3 (tiga) pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah, pendekatan hak asasi dan pendekatan fungsionaris.

AAUPB pada hakikatnya merupakan norma pemerintahan, yaitu jenis meta norma dan norma hukum publik. Selanjutnya AAUPB merupakan hukum tidak tertulis adalah hasil *rechtvinding*, tidak identik dengan hukum adat, dan dalam perkembangan bisa saja beralih menjadi hukum tertulis sebagai norma pemerintahan.

Perbedaan antara AAUPB dengan asas-asas umum sama perbedaan antara norma dan asas umum. Sedangkan AAUPB lahir dari praktek adalah bisa dari praktek pemerintahan dan bisa dari praktek pengadilan (*yurisprudensi*).

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik terdiri dari <sup>4</sup>:

1. Asas Kepastian Hukum;

---

<sup>4</sup> Dr. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, Hlm. 244

2. Asas Keseimbangan;
3. Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan pangreh;
4. Asas Bertindak cermat;
5. Asas Motivasi untuk setiap keputusan;
6. Asas Jangan mencampuradukkan kewenangan;
7. Asas Permainan yang layak;
8. Asas Keadilan atau kewajaran;
9. Asas Menanggapi pengharapan yang wajar;
10. Asas Meniadakan akibat suatu keputusan yang batal;
11. Asas Perlindungan atas pandangan (cara) hidup;
12. Asas Kebijaksanaan;
13. Asas Penyelenggaraan kepentingan Umum.

Keseluruhan AAUPB yang baik ini bertujuan untuk mendapatkan tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD 1945.<sup>5</sup>

#### **1.4.2 Kerangka Konseptual**

Konseptual adalah merupakan definisi operasional dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini. Sebagaimana dikemukakan M. Solly Lubis, bahwa kerangka konsep adalah merupakan konstruksi konsep secara internal pada pembaca yang mendapat stimulasi dan dorongan konseptual dari bacaan dan tinjauan pustaka.

Kerangka konseptual ini dibuat untuk menghindari pemahaman dan penafsiran yang keliru dan memberikan arah dalam penelitian ini, maka dirasa perlu untuk memberikan batasan judul penelitian, yaitu sebagai berikut :

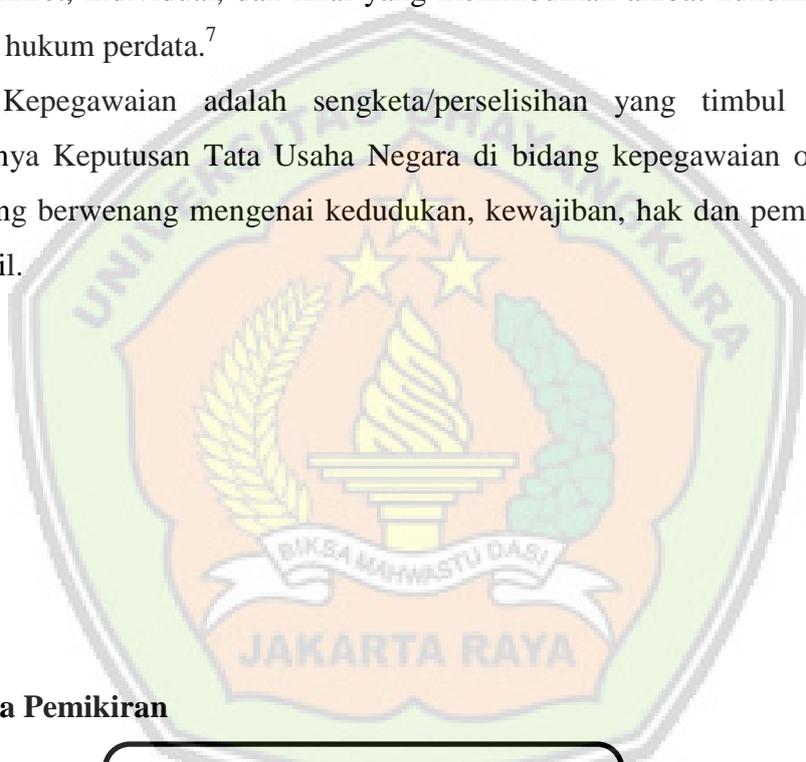
- a. Disparitas Putusan Hakim adalah penerapan putusan yang tidak sama terhadap putusan yang sama.
- b. Keputusan Hakim adalah pernyataan dari seorang hakim dalam memutuskan suatu perkara didalam persidangan dan memiliki kekuatan hukum tetap.
- c. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sengketa Kepegawaian Melalui Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, Hlm. 34

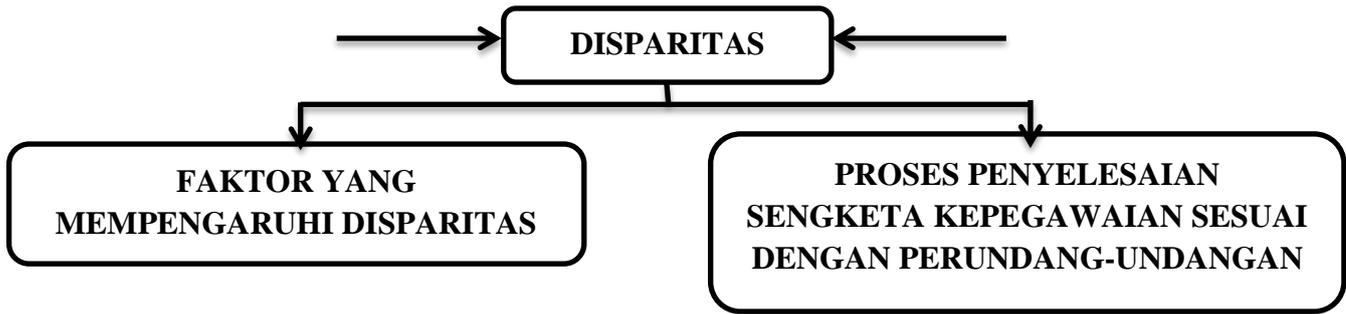
- d. Tindak Pidana Korupsi adalah suatu tindak pidana yang dengan penyuaipan manipulasi dan perbuatan-perbuatan yang merugikan atau dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, merugikan kesejahteraan atau kepentingan rakyat/umum.
- e. Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil Pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luarjam kerja.
- f. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penerapan tertulis yang di keluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>7</sup>
- g. Sengketa Kepegawaian adalah sengketa/perselisihan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian oleh Badan atau Pejabat yang berwenang mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan Pegawai Negeri Sipil.



### 1.4.3 Kerangka Pemikiran



<sup>7</sup> Ibid



**Bagan 1. Kerangka Pemikiran**

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang melalui Pengadilan Tata Usaha Negara<sup>8</sup> akan berakhir dengan adanya putusan Hakim. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara mengenal adanya 2 jenis putusan, yaitu putusan yang bukan putusan akhir dan putusan akhir. Adanya putusan yang disebut putusan yang bukan putusan akhir tersebut, dapat disimpulkan dari perumusan Pasal 113 ayat (1) dan Pasal 124 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Putusan akhir merupakan putusan yang dijatuhkan oleh hakim setelah pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara selesai yang mengakhiri sengketa tersebut pada tingkat tertentu. Pasal 97 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa putusan akhir dapat berupa gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima dan gugatan gugur.

Pasal 109 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa salah satu yang harus ada dalam suatu putusan hakim adalah alasan hukum yang menjadi dasar putusan. Sebelum hakim menjatuhkan vonis untuk menjawab tuntutan dari pihak penggugat, terlebih dahulu hakim membuat dasar-dasar pertimbangan hukum berisi *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu argumentasi atau alasan hukum untuk sampai pada suatu putusan.

Bagian putusan yang menyebutkan tentang pertimbangan hukum atau biasa disebut dengan konsiderans berisi tentang uraian pertimbangan hukum terhadap duduk perkara. Mutu atau kualitas putusan yang dijatuhkan hakim dapat dilihat dari *ratio decidendi* atau argumentasi hukum yang diberikan oleh hakim itu sendiri.

<sup>8</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sengketa Kepegawaian Melalui Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, Hlm. 195

Hakim bebas dalam menjatuhkan putusan. Hal tersebut sesuai dengan salah satu asas dalam Peradilan Tata Usaha Negara yaitu asas pembuktian bebas. Asas pembuktian bebas sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, bahwa Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim sebagaimana diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Meskipun Hakim bebas dalam menentukan beban pembuktian dan juga dalam menjatuhkan putusan, namun harus tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Jenis Penelitian**

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang.<sup>9</sup> Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan

### **1.5.2 Metode Pendekatan**

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue aproach*). Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.

### **1.5.3 Sumber Data**

---

<sup>9</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005, Hlm.

Data primer dan sekunder<sup>10</sup> dalam penelitian ini bersumber dari :

- a. Bahan hukum primer berupa :
  1. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
  2. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara,
  3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
  4. Undang-undang ASN Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS
- b. Bahan hukum sekunder berupa :
  - 1) Buku-buku yang terkait sebagai pendukung maupun pelengkap
  - 2) Makalah, karya ilmiah, media massa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, website, pendapat ahli, dan lain-lain
  - 3) Hasil penelitian.

#### **1.5.4 Pengumpulan dan Pengolahan Data**

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan.

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara :

- a. Membaca ;
- b. Menelaah ;
- c. Mencatat ; dan
- d. Membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan disparitas putusan hakim.

#### **1.5.5 Analisis Data**

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung.

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, Hlm. 195

Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi:

- (a) sistematis;
- (b) gramatikal; dan
- (c) teleologis.

Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie, dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan). Selanjutnya interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean?*) yaitu metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.

Interpretasi gramatikal dalam penelitian ini terkait dengan makna teks dalam tujuan pemberian izin pertambangan panas bumi sedangkan, interpretasi teleologis (*what does the articles would like to achieve*) yang merupakan yang metode penafsiran yang difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan bahwa tujuan atau asas tersebut memengaruhi interpretasi. Dalam penafsiran demikian juga diperhitungkan konteks kenyataan kemasyarakatan yang aktual.

Menurut Hoft, penafsiran teleologis memiliki fokus perhatian bahwa fakta pada norma hukum mengandung tujuan untuk melindungi kepentingan tertentu sehingga ketika ketentuan tersebut diterapkan maksud tersebut harus dipenuhi, penafsiran ini selanjutnya memperhitungkan konteks kemasyarakatan aktual. Cara ini tidak terlalu diarahkan untuk menemukan pertautan pada kehendak dari pembentuk undang-undang saat membentuknya dan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian secara deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju yang hal bersifat khusus.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Secara keseluruhan pembahasan dalam penelitian ini dibagi menjadi 5 bab, yang rinciannya adalah sebagai berikut:

- BAB I** : PENDAHULUAN, yaitu gambaran umum tentang kegelisahan akademik penulis yang dituangkan dalam latar belakang masalah. Berdasarkan latar belakang tersebut kemudian dirumuskan menjadi beberapa pertanyaan sebagai rumusan masalah. Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan tersebut digunakan untuk mencapai tujuan penelitian. Temuan dalam penelitian diharapkan memberikan manfaat positif dalam ranah teoritik maupun praktik. Selanjutnya penulis menentukan metode penelitian sebagai media pemecahan masalah yang telah dirumuskan pada rumusan masalah. Untuk menguji orisinalitas penelitian, pada bagian ini juga dicantumkan penelitian terdahulu. Kemudian diakhiri dengan sistematika pembahasan sebagai peta bahasan penelitian.
- BAB II** : TINJAUAN PUSTAKA, meliputi pandangan Undang-Undang, serta teori-teori Status Hakim di Indonesia, dan buku-buku para akademisi hukum, sebagai pendekatan keilmuan yang dijadikan alat untuk pemecahan masalah.
- BAB III** : HASIL PENELITIAN, yang akan mengulas metode yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Metode tersebut meliputi pendekatan dan jenis penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan analisis data. Sehingga dengan pembahasan tersebut dapat mengungkap sejumlah cara yang diatur secara sistematis, logis, rasional dan terarah tentang bagaimana pekerjaan sebelum, ketika dan sesudah mengumpulkan data sehingga diharapkan mampu menjawab secara ilmiah perumusan masalah yang telah ditetapkan.
- BAB IV** : PEMBAHASAN DAN ANALISA HASIL KEPUTUSAN, Bab ini merupakan inti dari penelitian karena pada bab ini akan menganalisis data-data yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya menggunakan teori-teori yang dikemukakan dalam kajian pustaka dan dilengkapi dengan pandangan peneliti terhadap temuan tersebut.
- BAB V** : KESIMPULAN DAN SARAN meliputi jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan. Sedangkan saran adalah usulan atau anjuran kepada pihak-pihak terkait atau memiliki kewenangan lebih terhadap tema

yang diteliti demi kebaikan masyarakat atau penelitian di masa-masa mendatang.

