

BAB 1

PENDAHULAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 bahwa sengketa Tata Usaha Negara merupakan akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, pengertian tentang apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah sangat penting untuk dipahami, karenanya dengan memberikan pengertian yang lain tentang apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara, akan mempunyai akibat memberikan pengertian yang salah tentang apa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara.

Bagaimana ditentukan Keputusan Tata Usaha Negara dalam pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menentukan, bahwa:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan 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.¹

Contoh-contoh Keputusan Tata Usaha Negara:

1. Surat Keputusan Pengangkatan Pegawai, Pemindahan dan
2. Pemberhentian
3. Izin Usaha Industri
4. Surat Keterangan Kelakuan Baik (SKKB)
5. Surat Kelahiran

¹ R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 17.

6. Surat Hak atas Tanah, dan lain-lain sepanjang bersifat KTUN

Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi mengadili di Peradilan Tata Usaha Negara. Pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis keputusan yang karena sifat atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara.²

Sengketa Kepegawaian adalah sengketa atau 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. Sengketa Kepegawaian merupakan salah satu bagian dari sengketa Tata Usaha Negara dan keputusan atau penetapan di bidang kepegawaian merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengelolaan kepegawaian memang sangat rawan dengan masalah-masalah Sengketa Kepegawaian, karena berkaitan dengan penerbitan atau penetapan Keputusan Tata Usaha Negara bidang kepegawaian, antara lain berupa keputusan pengangkatan sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, Keputusan pengangkatan sebagai Pegawai Negeri Sipil, keputusan pengangkatan dalam pangkat (untuk kenaikan pangkat), keputusan pengangkatan dalam jabatan struktural dan jabatan fungsional, keputusan pemberhentian sementara sebagai Pegawai Negeri Sipil, Keputusan penjatuhan hukuman disiplin, dan keputusan pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil.³

Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin

1. Tingkat hukuman disiplin terdiri dari:
 - a. hukuman disiplin ringan
 - b. hukuman disiplin sedang
 - c. hukuman disiplin berat

² Badriyah Khaleed, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2016, hlm. 2.

³ "Sengketa Kepegawaian" diakses dari <http://bkd.jabarprov.go.id/artikel/74-> pada tanggal 23 Februari 2018 pukul 14.41.

2. Jenis hukuman disiplin ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari:
 - a. teguran lisan
 - b. teguran tertulis
 - c. pernyataan tidak puas secara tertulis
3. Jenis hukuman disiplin sedang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri dari:
 - a. penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun
 - b. penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun
 - c. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
4. Jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terdiri dari:
 - a. penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun
 - b. pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
 - c. pembebasan dari jabatan
 - d. pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS
 - e. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.⁴

Khusus mengenai pasal 7 ayat (4) huruf e tersebut tidak berlaku lagi karena sudah ada pasal 87 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pegawai Negeri Sipil merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan nasional. Peranan dari Pegawai Negeri seperti diistilahkan dalam dunia kemiliteran yang berbunyi *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 bila apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.

Kranenburg memberikan pengertian dari Pegawai Negeri Sipil, yaitu pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka

⁴ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, Pasal 7.

yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai warga negara yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dan diangkat oleh Pejabat yang berwenang dan mempunyai hubungan dinas dengan negara.⁵

Salah satu sengketa Tata Usaha Negara sering terjadi dikalangan kepegawaian, Dahlan, NIP. 130..... menikah dengan Ny.Supiah 12 November 1967. Dahlan dan Supiah keduanya sebagai Pegawai Negeri Sipil, pangkat Ny. Supiah setingkat lebih tinggi dari pada Dahlan, sehingga Dahlan masuk dalam tunjangan keluarga Supiah. Tanpa seijin isterinya suatu saat Dahlan menikah lagi dengan Indri setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil, dalam ketentuan tersebut ternyata Dahlan menikah lagi dengan Indri tidak seijin dari atasan dari Pejabat Pembina Kepegawaian untuk beristeri lebih dari satu.

Pada saat melamar Dahlan memasukkan nama Indri untuk mendapatkan tunjangan keluarga, karena dalam daftar gaji tercatat Dahlan seolah-olah masih bujangan, karena belum mencatatkan isterinya yang sah dalam daftar gaji, pada waktu Dahlan meninggal dunia, almarhum telah meninggalkan dua orang isteri yaitu Ny.Supiah (isteri pertamanya) dan Indri.

keduanya ternyata tidak pernah didaftarkan oleh Dahlan sebagai isteri yang berhak menerima pensiun janda, Kepala Kantor Wilayah DEPDIBUD dengan Surat Keputusan Nomor 397/I.05/C.3/89-3 tanggal 06 Desember 1989 memberikan pensiun janda kepada Ny.Indri, karena tercantum dalam daftar gaji Sdr.Dahlan, PT.TASPEN (Persero) menolak membayar pensiun janda kepada Ny.Indri, karena pengaduan dari Ny.Supiah, terjadi peselisihan mengenai hak pensiun antara dua orang isteri (janda) Pegawai Negeri Sipil almarhum Dahlan, setelah diteliti yang berhak pensiun janda adalah Ny.Supiah karena menurut ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969, pensiun janda

⁵ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 31.

diberikan kepada isteri yang paling lama dan tidak terputus-putus pernikahannya, apabila ternyata ada dua orang isteri yang keduanya tidak pernah didaftarkan sebagai isteri yang berhak menerima pensiun janda.⁶

Kasus yang saya ingin teliti bermula saat Bupati Toba Samosir mengeluarkan keputusan mengenai pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil atas nama Anwar Kennedy Simanungkalit telah dirubah oleh Keputusan kepala Badan Pertimbangan Kepegawaian Nomor: 114/KPTS/BAPEK/2014 tangaal 14 Agustus 2014 dari Pemberhetian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil menjadi Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas permintaan Sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Bahwa dengan diterbitkan/dikeluarkannya surat keputusan oleh BAPEK telah menimbulkan akibat hukum bagi Anwar Kennedy Simanugkalit sehingga merugikan kepentingan Anwar Kennedy Simanugkalit.

Saat terjadi perkawinan antara Anwar Kennedy Simanugkalit dengan Ellys Innova Tambunan. Waktu itu Anwar Kennedy Simanugkalit masih berstatus kuliah semester VI mahasiswa Universitas Negeri Medan, jenjang strata 1 fakultas seni rupa, pada saat Praktek Program Lapangan (PPL) di Laguboti provinsi Sumatra Utara, Kabupaten Tapanuli Utara, mengadakan perpisahan disalib kasih salah satu tempat wisata di Tarutung provinsi Sumatra Utara.

Anwar Kennedy Simanugkalit mengajak semua teman PPLnya untuk menginap sehari semalam dirumah orang tua Anwar Kennedy Simanungkalit termasuk Ellys Innova Tambunan. karena Anwar Kennedy Simanugkalit merasa tidak menjalin hubungan khusus dengan Ellys Inovva Tambunan.

Pada minggu berikutnya Ellys Inova Tambunan beserta keluarganya datang kerumah Anwar Kennedy Simanungkalit minta pertanggung jawaban karena sudah hamil ternyata orangtua Anwar Kennedy Simanungkalit menyuruh anaknya harus bertanggung jawab supaya menikahi Ellys Innova Tambunan namun Anwar Kennedy Simanungkalit merasa tidak menjalin hubungan khusus dengan Ellys Innova Tambunan. tapi desakan ibunya terpaksa Anwar Kennedy Simanugkalit menikahi Ellys Innova Tambunan di gereja Huria Kristen Batak

⁶ Soegeng Prijodarminto, *Sengketa Kepegawaian Sebagai Bagian dari Sengketa Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1993, hlm. 33.

Protestan (HKBP), Anwar menyatakan tidak dapat menerima Keputusan BAPEK Nomor.114/KPTS/BAPEK/2014 karena perkawinan dengan Ellys Innova Tambunan tidak diakui secara administrasi negara.

Karena Ellys Innova Tambunan sudah meninggalkan rumah tangga selama 2 Tahun tanpa permisi kepada Anwar Kennedy Simanungkalit lalu kemudian melahirkan anak laki-laki atas hubungan gelap laik-laki lain sehingga oleh gereja Huria Kristen Indonesia Ellys Inonova Tambunan telah dikeluarkan anggota jemaat gereja Huria Kristen Indonesia, Anwar Kennedy Simanungkalit dituduh telah melakukan perbuatan berupa beristeri lebih dari seorang tanpa ada ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang, sehingga melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1983 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor.45 Tahun 1990.

Walaupun Anwar Kennedy Simanungkalit mengingkari perkawinannya dengan Ellys Innova Tambunan dan anak dilahirkannya namun perkawinan tersebut adalah sah secara hukum sesuai Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan dan anak yang lahir dalam perkawinan tersebut, perkawinan dilakukan sebagai perkawinan kedua tanpa ijin atasan sebagai PNS sehingga melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi ini menggunakan judul: **Tinjauan Yuridis terhadap Sengketa Tata Usaha Negara atas Dikeluarkannya Surat Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) Nomor 114/KPTS/BAPEK/2014 (Studi Kasus Nomor 165PK/TUN/2017).**

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Di dalam identifikasi masalah dalam penelitian ini penulis ingin menganalisa Putusan yang didalamnya memuat suatu permasalahan yaitu Putusan PT.TUN mengabulkan gugatan penggugat, menyatakan batal Surat Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian tentang perubahan hukuman disiplin dari pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Putusan KASASI membatalkan putusan PT.TUN dan menyatakan Surat Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian tidak bermasalah karena menurut Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 2 ayat (1) perkawinan sah adalah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu, dimana dalam penjelasannya sepanjang perkawinan dilakukan menurut agama/kepercayaannya, maka perkawinannya adalah sah baik sebagai penganut agamanya maupun sebagai warga negara Indonesia walaupun perkawinan tersebut tidak dicatatkan dicatatan sipil, karena pencatatan perkawinan tidak termasuk syarat yang menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan tetapi merupakan bukti administratif terjadinya perkawinan.

Putusan Peninjauan Kembali bahwa surat keputusan yang dikeluarkan Badan Pertimbangan Kepegawaian tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 pasal 23 penerbitan surat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat oleh bupati Toba Samosir terhadap penggugat tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku sebagaimana telah dipertimbangkan oleh PT.TUN, yaitu tanpa memeriksa penggugat tetapi hanya berdasarkan pada laporan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini adalah:

1. Apakah Pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor: 165/PK/TUN/2017 telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil?
2. Apakah Surat Keputusan yang Dikeluarkan Oleh BAPEK Nomor: 114/KPTS/BAPEK/2014 telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 2 ayat (2)?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas. Maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui apakah pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 165/PK/TUN/2017 telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui apakah Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh BAPEK telah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin PNS

1.3.2 Manfaat Penelitian

1.3.2.1 Manfaat teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan mampu menambah ilmu pengetahuan dibidang teori hukum sengketa kepegawaian yang pada umumnya baik bagi penulis maupun pembaca, serta secara khusus dapat membantu pemahaman dibidang teori terutama dalam hal Sengketa Kepegawaian, dan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK).

1.3.2.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan oleh penulis adalah supaya karya tulis ini diharapkan mampu menambah ilmu pengetahuan dibidang penyelesaian sengketa kepegawaian yang pada umumnya baik bagi penulis maupun pembaca, serta secara khusus dapat membantu pemahaman mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

1.4 Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual, dan Kerangka Pemikiran

1.4.1 Kerangka Teoritis

1.4.1.1 Teori Negara Hukum (Grand Theory)

Negara Hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum.⁷ Hal ini berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Menilik kembali pada sejarah, gagasan negara hukum ini berawal di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution 1688 M*. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill Of Right 1689*, hal ini menunjukkan kemenangan parlemen atas raja, serta rentetan kemenangan rakyat dalam pergolakan-pergolakan yang menyertai perjuangan *Bill of Rights*.⁸ Konsep negara hukum ini merupakan protes terhadap pemerintahan tirani yang melakukan penindasan terhadap rakyat, sebab tidak ada batasan bagi diktator dalam melakukan kekuasaannya.

Konsep ini sejalan dengan pengertian Negara Hukum menurut Bothling,⁹ adalah “*de staat, waarin de wilsvriheid van gezagsdragers is beperket door grezen van recht.*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri “*rechtsstaat*” yakni sebagai berikut :

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
2. Adanya pemisahan kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-Undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*).

⁷ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2013, hlm. 1.

⁸ Jimly Assihididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 87.

⁹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 27.

3. Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijheidsrechten van burger*”.

Tujuan dari negara hukum itu sendiri adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas law (*above the law*) semuanya ada di bawah law (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).¹⁰ Negara hukum itu tidak datang dengan tiba-tiba, tetapi melalui proses dan perjuangan yang panjang, dalam konteks ini Jaenal Aripin mengemukakan, bahwa konsep negara hukum memiliki akar historis dalam perjuangan menegakkan demokrasi, karena pengertian negara hukum kerap dijadikan suatu istilah, yaitu konsep negara hukum yang demokratis.¹¹

1.4.1.2 Teori Kewenangan (Middle Range Theory)

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.¹²

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹³

¹⁰ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu)*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2003, hlm. 11.

¹¹ Jaenal Aripin, *Peradilan Agama Dalam Bingkai Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 88-89.

¹² Kamal Hidjaz. *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makasar: Pustaka Refleksi. 2010. hal 35.

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013. hal 71.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban¹⁴.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹⁵

1.4.1.3 Teori Kepegawaian (Applied Theory)

Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian dirumuskan beberapa istilah yang digunakan dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok kepegawaian, dengan maksud agar terdapat pengertian yang sama tentang arti beberapa istilah yang penting.

Pengertian Pegawai Negeri dirumuskan dalam pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagai berikut: "Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan Negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."¹⁶

Hukum Kepegawaian merupakan hukum tertulis yang memberikan pembatasan dan penjabaran mengenai aktivitas kepegawaian,. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara. Pegawai Negeri Sipil sebagai

¹⁴ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah* Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009. hal 26.

¹⁵ Ridwan HR. Op.Cit. hlm. 99.

¹⁶ Marsono, *pokok-pokok kepegawaian*, jakarta: PT Ichtiar baru, 1985, hlm. 13.

pelaksana dan pengemban tugas negara dituntut untuk proaktif dalam pelaksanaan tugasnya.¹⁷

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadarminta, kata pegawai berarti “orang yang bekerja pada pemerintah” sedangkan “negeri” berarti “negara” atau “pemerintah”. Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹⁸

Pegawai Negeri Sipil, menurut kamus umum bahasa indonesia, “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintah sedangkan “Negeri” berarti negara atau pemerintah, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.¹⁹

1.4.2 Kerangka konseptual

Dalam kerangka konseptual ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal yang dianggap penting yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik dipusat maupun didaerah.²⁰
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
4. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai

¹⁷ Sri Hartini. Op. Cit. hlm. 11.

¹⁸ Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: CV Rajawali, 1986, hlm.13.

¹⁹ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1986, hlm. 478.

²⁰ Soegeng Prijodarminto. Op. Cit. hlm.10.

akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

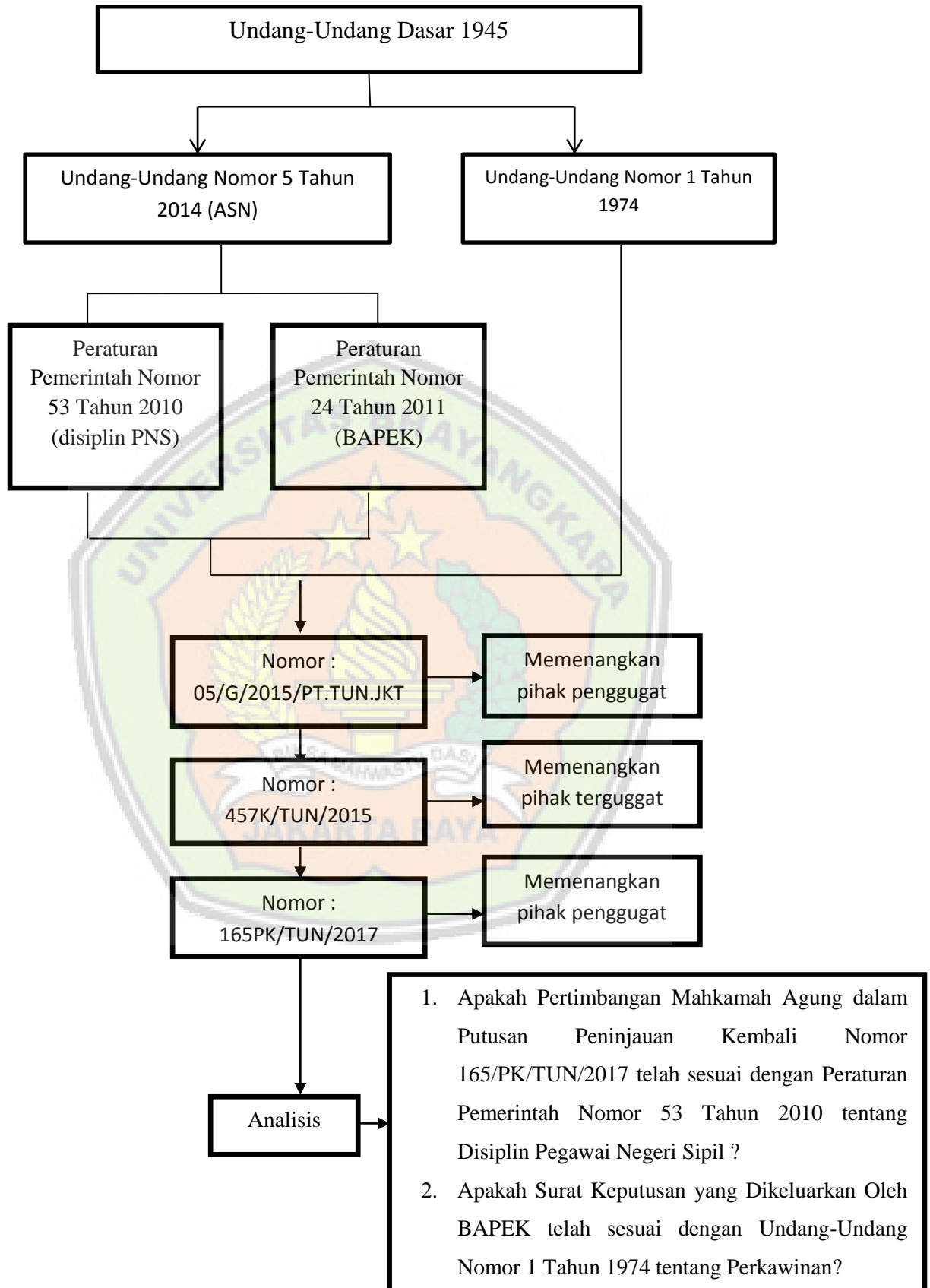
5. Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan kepengadilan untuk mendapatkan putusan.
6. Tergugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.
7. Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan/atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.
8. 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 luar jam kerja²¹
9. Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS²²
10. Badan Pertimbangan Kepegawaian (disingkat BAPEK) adalah lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil²³

²¹ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, Pasal 1 angka 2.

²² Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian, Pasal 1 angka 3.

²³ “Badan Pertimbangan Kepegawaian” diakses dari <https://id.wikipedia.org/> pada tanggal 13 Februari 2018 pukul 16:00.

1.4.3 Kerangka Pemikiran



1.5 Metode Penelitian

Penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif oleh karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaedah (*norm*). Pengertian kaedah meliputi asas hukum, kaedah dalam arti sempit (*value*), peraturan hukum konkret. Penelitian yang berobjekan hukum normatif berupa asas-asas hukum, sistem hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal. Menurut Jhonny Ibrahim, metode pendekatan yuridis normatif adalah suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dan sisi normatif. Logika keilmuan yang dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.²⁴

1.5.1 Bahan atau Sumber Data

Materi yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum normatif ini bersumber dari data kepustakaan atau data sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum yang dapat dibagi atas 3 (tiga) macam, jika ditinjau dari kekuatan mengikatnya, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer, misalnya :
 - a. UUD 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011
 - d. Putusan Mahkamah Agung Nomor 165PK/TUN/2017
2. Bahan Hukum Sekunder, misalnya :
 - a. Buku
 - b. Skripsi
 - c. Jurnal Ilmiah yang mengandung isi pendapat para pakar.
3. Bahan Hukum Tersier, misalnya :
 - a. Kamus bahasa
 - b. Kamus hukum

²⁴ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, 2006, hlm. 57.

1.5.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library reseach*) studi kepustakaan adalah suatu teknik atau produr pengumpulan atau penggalian data kepustakaan. Teknik pengolahan bahan hukum dilakukan dengan cara menerapkan hasil studi pustaka dengan cara menerapkan hasil studi pustaka dengan cara melakukan pendekatan kasus. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan pemahaman terhadap norma-normanya hukum seperti peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum, tersebut disusun sesuai doktrin atau asas hukum dalam ilmu hukum.

Dalam mengumpulkan data penelitian adalah penelitian kepustakaan (*library research*). Dengan metode ini dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan berupa buku-buku, dokumen-dokumen serta sumber-sumber teoritis lainnya.

1.5.3 Analisis Data

Adapun analisis hasil penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, mengelola data, dan menganalisisnya dan kemudian dituangkan dengan cara menggunakan kalimat sehingga pembaca lebih mudah memahami penelitian ini.

Dalam melakukan penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan metode sesuai dengan karakteristik keilmuan dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) atau ilmu alam (*natural science*). Metode yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode penelitian ini adalah yuridis normatif. Dalam hubungan ini, Hotma P Sibuea menyatakan bahwa objek kajian atau objek yang diteliti dalam penelitian yuridis normatif atau yuridis dogmatis adalah bahan-bahan kepustakaan yang dapat dikategorikan sebagai data sekunder. Data sekunder adalah data yang sudah di dokumentasikan dan merupakan data yang sudah siap pakai sehingga tidak perlu digali secara langsung dari masyarakat.

Metode penelitian ini dilakukan berdasarkan pendekatan kasus. Pendekatan ini dilakukan untuk mengetahui alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya. Dalam penelitian ini, peneliti beranjak fakta materil, berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyetaikannya asalkan tidak terbukti sebaliknya.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan penulis dan pembaca memahami materi dan isi maka penulis menyusun dengan berdasarkan kepada pedoman penulisan skripsi di fakultas hukum universitas Bhayangkara Jakarta Raya, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam bab ini menjelaskan tentang pemaparan mengenai latar belakang masalah, identifikasi dan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang bahan-bahan pustaka secara sistematis yang berhubungan langsung dengan keperluan penelitian.

BAB III HASIL PENELITIAN

Di dalam bab ini penulis membahas Fakta-fakta berupa informasi maupun data yang ditemukan penulis perihal pembahasan hubungan antara Peraturan Perundang-Undangan dengan penegakan disiplin PNS.

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN

Dalam Bab ini penulis akan menganalisa fakta-fakta dari hasil penelitian guna memecahkan masalah hukum apakah Keputusan Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) Nomor 114/KPTS/BAPEK/2014 telah sesuai dengan peraturan kepegawaian.

BAB V PENUTUP

Bab ini penulis menyampaikan pendapat yang berisi kesimpulan yang merupakan rangkuman dari pembahasan dan juga saran dari permasalahan yang diteliti di dalam skripsi ini, lalu untuk mengetahui referensi yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini disampaikan pula daftar pustaka serta lampiran-lampiran dalam mendukung kesempurnaan data.

