

**PENGUJIAN KEPUTUSAN PEMBERHENTIAN TIDAK DENGAN HORMAT  
SEBAGAI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI PERADILAN ADMINISTRASI  
(Decisions Examination of Dishonorable Discharge as Civil Servants  
in the State Administrative Court)**

**Fauzi Syam; Helmi; Fitria**  
**Fakultas Hukum Universitas Jambi**  
**fauzisyam@unja.ac.id**

**Tulisan Diterima: 19-12-2019; Direvisi: 09-03-2020; Disetujui Diterbitkan: 09-03-2020**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/de.jure.2020.V20.49-70>**

**ABSTRACT**

*The different interpretations regarding the norms of Dishonorable Discharge as Civil Servants who committed crimes based on inraht court decisions before the enactment of the Civil Servant Law have led to different applications of law enforcement in practices (dishonorable discharge, honorable discharge, or not dismissed). The different interpretations also reflected in the decisions of State Administrative Court on the lawsuit of Dishonorable Discharge as Civil Servants, both at the level of *judex facti* and *judex juris*. There are lawsuits that have been granted, rejected, or declared to be not accepted. Legal issues that result from the judge's decisions in the State Administrative Court, are fundamental and strategic in determining the back and forth of the development of Indonesian administrative law whose foundation has been regulated in Law No. 30/2014 concerning Government Administration.*

**Keywords:** *administrative decision's examination, dishonorable discharge*

**ABSTRAK**

Adanya perbedaan penafsiran atas norma PTDH PNS yang melakukan kejahatan jabatan berdasarkan putusan pengadilan *inraht* sebelum berlakunya UU ASN, menyebabkan terjadinya perbedaan penerapan penegakan hukum dalam praktik (ada yang diberhentikan tidak dengan hormat, diberhentikan dengan hormat, atau tidak diberhentikan). Perbedaan juga tercermin dalam putusan pengadilan di lingkungan PERATUN atas gugatan PTDH PNS, baik di tingkat *judex facti* maupun *judex juris*. Ada gugatan yang dikabulkan, ditolak, atau dinyatakan tidak diterima. Persoalan-persoalan hukum yang muncul dalam putusan hakim di lingkungan PERATUN, bersifat mendasar dan strategis dalam menentukan maju mundurnya pembangunan hukum administrasi Indonesia yang pondasinya telah diatur dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

**Kata kunci:** *pengujian; pemberhentian pegawai negeri sipil*

## PENDAHULUAN

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 Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU PPK).<sup>1</sup> Walau demikian, sepanjang penelusuran yang dilakukan, kajian mengenai hal ini masih sangat terbatas dilakukan. 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>2</sup> Menurut Reny Irawati, perbedaan tafsir ini terjadi dari rumusan Pasal 23 UU PPK terdiri dari banyak ayat sehingga diperlukan pembenahan.<sup>3</sup>

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), pengaturan ini kembali ditegaskan dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b, dengan rumusan yang sedikit berbeda<sup>4</sup> Namun penerapan

sebelum berlakunya UU ASN, terjadi keragaman. Ada yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS, diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan ada yang tidak memberhentikan PNS tersebut dengan atau tanpa penjatuhan hukuman disiplin. Dari 2.357 PNS yang masih aktif bekerja sebagaimana dilansir oleh BKN, sebagian besar adalah PNS yang telah dinyatakan bersalah oleh pengadilan (*incracht*) sebelum berlakunya UU ASN. Kondisi ini secara umum terjadi pada seluruh Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintah Daerah.<sup>5</sup>

Pemecahan atas persoalan hukum tersebut telah melibatkan banyak lembaga dan kementerian terkait yaitu Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemendagri), dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), termasuk lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Upaya terakhir, diterbitkan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara (SKB Tiga Lembaga), yang substansinya memerintahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan Pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi PTDH kepada PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak kejahatan jabatan.<sup>6</sup>

Terbitnya SKB Tiga Lembaga telah menimbulkan polemik antara para akademisi, praktisi, dan justisi baik menyangkut kategori PNS yang harus diberhentikan tidak dengan hormat, maupun penafsiran hukum atas ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN dan Pasal 23 ayat (5) huruf c UU PPK. Kelompok pertama

1 Pasal 23 ayat (5) huruf c UU PPK menyebutkan: *PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: c. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan..*

2 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>.

3 Renny Irawati, "Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Kejahatan Jabatan Atau Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan" *Dishonorable Discharge of Civil Servant Who Commit Malversation or Crime With Respect to Position* 8, no. 2 (2012).

4 Pasal 87 ayat (4) huruf b menyebutkan: *PNS diberhentikan tidak dengan hormat karenadihukum 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 dan/atau pidana*

*umum.*

5 Royandi Hutasoit, "Sumut Jawarai Jumlah PNS Terpidana Korupsi Di Indonesia, Dipecat Paling Lambat Desember 2018" (Medan: medan.tribunnews.com, 2018), <https://medan.tribunnews.com/2018/09/15/sumut-jawaraijumlah-pns-terpidana-korupsi-di-indonesia-dipecat-paling-lambat-desember-2018?page=all>.

6 Surat Keputusan Bersama Mendagri, Menpan RB, dan Kepala BKN No. 182/6597/SJ, No. 15 Tahun 2018, dan No. 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan.

berpendapat, ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN normanya sudah jelas. “PNS yang dinyatakan bersalah oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (Putusan PBHT) karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, berapa pun vonis hukumannya, harus diberhentikan tidak dengan hormat. Tidak ada penafsiran lain atas ketentuan tersebut. Pandangan ini, secara tegas dianut oleh BKN, KPK”,<sup>7</sup> “Nurmalita Ayuningtyas”<sup>8</sup>, “Wirza Fahmi”<sup>9</sup>, serta Roy Marthen dan Irwan Polidu.<sup>10</sup> Sebaliknya, kelompok kedua berpendapat ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b *tidak harus* diberhentikan tidak dengan hormat. Pandangan ini, merujuk pada yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung (MA) No. 01/K/TUN/2012 tanggal 21 September 2011 dalam perkara Sisminardi dkk melawan Walikota Surabaya, dimana MA membatalkan Keputusan Walikota Surabaya yang memberhentikan tidak dengan hormat 11 orang PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan Putusan PBHT.<sup>11</sup>

Sebagai tindak lanjut SKB Tiga Lembaga, Menpan RB menerbitkan SE No. B/50/M.SM.00.00/2019 tanggal 28 Februari 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penjatuhan PTDH. Hasilnya, sampai posisi tanggal 1 Agustus 2019, telah dilakukan PTDH PNS sebanyak 1.906 PNS (88%) dari 2.357 PNS yang masih aktif bekerja di lingkungan instansi Pusat dan Daerah.<sup>12</sup> Sebagian PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat, telah mengajukan pengujian konstitusionalitas

Pasal 87 UU ASN ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan sebagian besar lainnya kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha (PTUN) untuk mendapatkan kepastian hukum dan keadilan. Namun berbeda dengan polemik terbitnya SKB Tiga lembaga serta perdebatan teori dan konstitusionalitas atas norma Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan d di Mahkamah Konstitusi<sup>13</sup>, pembahasan pengujian Keputusan PTDH PNS di Peradilan Administrasi atau Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)<sup>14</sup> sangat jarang dilakukan. Padahal, persoalan hukum yang muncul dalam pengujian hakim di lingkungan PERATUN, tidak kalah mendasar dan strategis dalam menentukan maju mundurnya pembangunan hukum administrasi Indonesia yang pondasinya telah diatur dalam UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Ada indikasi, putusan hakim PERATUN semakin jauh dari rasa keadilan masyarakat, mengabaikan prinsip dasar karakteristik hukum sanksi administrasi, dan prinsip dasar pengujian Keputusan yang tunduk pada peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Bertolak dari latar belakang bahwa 2.357 PNS yang masih aktif tersebut sebagian besar adalah PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN, maka fokus kajian penelitian ini akan menjawab 2 (dua) isu hukum, yaitu: *Pertama*, bagaimanakah penafsiran hukum atas pengaturan pemberhentian tidak dengan hormat yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN? *Kedua*, sejauhmana putusan hakim PERATUN atas gugatan Keputusan PTDH PNS yang melakukan

7 Surat Deputi Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor: B-1213/KSP.00/10-16/03/2018 perihal Koordinasi Bersama terkait Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian..

8 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* 3, no. 2 (2018): 155-170.

9 Wirza Fahmi, Mahdi Syahbandir, and Efendi, “Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Yang Diberhentikan Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan,” *Law Journal* 1, no. 1 (2017): 246-265.

10 *Ibid.*

11 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan MA Nomor 01/K/TUN/2012*, 2012.

12 CNBC Indonesia, “Pemerintah Pecat 1.906 PNS Korup Dengan Tidak Hormat!,” 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190813152746-4-91692/pemerintah-pecat-1906-pns-korup-dengan-tidak-hormat>.

13 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor . 87/PUU-XVI/2018*. Pada prinsipnya, MK menolak konstitusionalitas permohonan Pemohon dan hanya sebagian (kecil) yang dikabulkan oleh MK, yaitu: *Menyatakan frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN menjadi berbunyi, “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”*, hlm. 139.

14 Pasal 144 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan: *Undang-undang ini dapat disebut “Undang-undang Peradilan Administrasi Negara”*.

tindak pidana kejahatan sebelum berlakunya UU ASN telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB? Namun sebelum menjawab kedua isu hukum di atas, penulis akan membahas terlebih dahulu konsep dan karakter yuridis sanksi administrasi sebagai landasan teori untuk menjawab kedua isu hukum di atas.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Dalam penelitian ini, digunakan 4 pendekatan, yaitu *statute aproach*, *historical aproach*, *conceptual aproach* dan *case aproach*. Pada tahap awal, dilakukan inventarisasi terhadap: (a) regulasi PTDH PNS sebelum berlakunya UU ASN termasuk peraturan kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah; (b) Keputusan Kepala Daerah tentang PTDH PNS pada Pemerintah Daerah di lingkungan Provinsi Jambi sebelum dan setelah berlakunya UU ASN. Untuk kepentingan penelitian ini, ditetapkan PTDH PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Jambi dan PTDH PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur; dan inventarisasi terhadap putusan-putusan hakim di PERATUN terkait PTDH sebagai PNS sebelum dan setelah berlakunya UU ASN. Mengingat perkara tentang hal tersebut cukup banyak, maka fokus kajian hanya dilakukan terhadap beberapa putusan: *Pertama*, Putusan PERATUN atas Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS yang melakukan kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN. *Kedua*, Putusan PERATUN atas pemberlakuan surut mulai berlakunya Keputusan PTDH PNS.

“Pada tahap kedua, seluruh bahan-bahan hukum tersebut disistematisasi. Pada tahap ketiga, dilakukan interpretasi (penafsiran) dan analisis terhadap bahan-bahan hukum tersebut. Metode penafsiran atas regulasi utamanya menggunakan penafsiran sejarah hukum (*rechthistorie*), untuk menemukan riwayat suatu pranata atau pengertian hukum”.<sup>15</sup> Analisis terhadap putusan pengadilan dengan mengkaji *ratio decidendi* (pertimbangan) atau *reasoning* (penalaran) yang digunakan oleh hakim hingga sampai pada putusannya.

15 Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 76.

## PEMBAHASAN DAN ANALISIS

### A. Konsep dan Karakter Yuridis Sanksi Administrasi

Istilah sanksi hukum administrasi dalam kepustakaan hukum administrasi lebih dikenal dengan sebutan “sanksi administrasi” atau “sanksi administratif”. Doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi berbeda dari istilah ini. Ciri umum yang ditekankan oleh sebagian besar penulis adalah bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal. Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum, yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum”.<sup>16</sup>

*Public Administration Act Europe Union* (UU Uni Eropa tentang Administrasi Publik) merumuskan sanksi administrasi: “*By administrative sanction is meant a negative reaction that may be applied by an administrative agency in response to an actual breach of a statute, regulation or individual decision, and which is deemed*”<sup>17</sup>. UU AP mengartikan Sanksi Administratif sebagai sanksi yang dikenakan bagi pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administratif.<sup>18</sup>

Yucel Ogurlu mengemukakan: *Administrative sanctions, as a sort of administrative acts, are a dimension of the unilateral decision-making power of the Administration. This is the power to decide, to apply and enforce sanctions against individuals who violates laws of public order.*<sup>16</sup> Menurut P. de Haan dkk., sanksi administratif merupakan penerapan alat kekuasaan publik sebagai reaksi atas pelanggaran norma hukum administrasi.<sup>19</sup>

Sanksi administrasi di bidang kepegawaian lebih dikenal dengan sebutan “hukuman disiplin”.

16 Sri Nur Hari Susanto, “Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi : Suatu Pendekatan Komparasi,” *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 126–142.

17 “Administrative Sanctions, (Section) 43 (Scope), Act Relating to Procedure in Cases Concerning the Public Administration,” *Public Administration Act Europe Union, Chapter IX*: (n.d.).

18 Pengertian ini dimuat dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan.

19 Susanto, *op.cit.*

Berbeda dengan PP No. 53/2010, UU AP menggunakan sebutan “sanksi administratif”. Bagaimana pengaturan jenis dan bentuk hukuman disiplin kedua peraturan tersebut, disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 1: Pengaturan Sanksi Administrasi Menurut PP No. 53/2010 dan PP No. 48/2016**

Deskripsi	PP No.53/2010	PP No.48/2016
Istilah	Hukuman Disiplin (HD)	Sanksi Adminsitratif (SA)
Pengertian	Disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS	Sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan bagi pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administratif, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU AP
Objek	PNS	Pejabat yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan
Jenis	3 jenis (HD Ringan, HD Sedang, HD Berat)	3 jenis (SA Ringan, SA Sedang, dan SA Berat)
Jenis Sanksi Ringan	1. Teguran Lisan 2. Teguran Tertulis 3. Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis	1. Teguran Lisan 2. Teguran Tertulis 3. Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan
Jenis Sanksi Sedang	1. Penundaan kenaikan gaji Berkala selama 1 tahun; 2. Penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun; 3. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun	1. Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; 2. Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; 3. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan

Jenis sanksi sanksi	1. Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun; 2. Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah 3. Pembebasan dari jabatan; 4. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; 5. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.	1. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; 2. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya; 3. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau 4. Pemberhentian tetap Tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa. 5. Keyakinan Hakim
---------------------	---	---

Sanksi administratif dalam PP No. 48/2016 pada tabel di atas, telah diatur dalam Pasal 81 UU AP. Adanya perbedaan jenis sanksi administratif dengan sanksi disiplin PNS yang telah dikenal sebelum berlakunya UU AP, sempat dipertanyakan oleh Deputi Bidang Bina Kerja dan Perundang-Undangan BKN pada saat pembahasan RUU AP: “Kenapa formulasinya tidak mengacu PP 30 Tahun 1980?”<sup>20</sup>. Dalam perkembangan pembahasan RUU AP, untuk membedakannya dengan sanksi administratif lainnya yang telah dikenal sebelum ini, dimunculkan rumusan Pasal 81 ayat (4) yang menyebutkan: “Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>21</sup>

20 Muhammad Yasin, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform, 2017), hlm. 290.

21 *Ibid*, Hubungan antara sanksi disiplin PNS yang diatur dalam PP No. 53/2010 dan UU ASN dengan sanksi administratif menurut UU AP dan PP No. 48/2016, membutuhkan kajian tersendiri dan tidak dibahas secara mendalam kajian ini. Banyak hal

Sanksi administrasi memiliki karakteristik yuridis khusus. Menurut Riawan Tjandra, karakter “norma sanksi administrasi bukan merupakan suatu kewajiban (*plicht*), tetapi merupakan kewenangan bebas yang mandiri, tidak tergantung pada organ lainnya”.<sup>22</sup> Pejabat pemerintahan diberi wewenang secara eksklusif untuk menegakkan norma hukum administrasi tanpa bergantung pada institusi lain seperti pengadilan.<sup>23</sup> Philippus M Hadjon dkk menjelaskan lebih lanjut karakteristik yuridis sanksi administrasi dan perbedaannya dengan sanksi pidana, sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut:

**Tabel 2: Perbedaan Sanksi Administrasi Dengan Sanksi Pidana<sup>20</sup>**

Faktor Pembeda	Sanksi Administrasi	Sanksi Pidana
Sasaran/ Tujuan	Perbuatan	Pelaku
Sifat	Reparatoir/ Comdemnatoir	Comdemnatoir
Prosedur	Tanpa melalui prosedur Peradilan	Melalui Prosedur Peradilan
Hukuman yang dijatuhkan	Ada kemandirian dari Pejabat yang berwenang (diskresi)	Berdasarkan bukti-bukti di pengadilan dan Keyakinan Hakim

Tabel di atas menunjukkan bahwa sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, agar perbuatan pelanggar itu dihentikan dan sifatnya “*reparatoir*” artinya memulihkan kepada keadaan semula. Pada sanksi pidana ditujukan kepada pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa dan sifatnya “*condemnatoir*” (*straf* = menghukum). Prosedur dalam penegakan hukumnya pada sanksi administrasi tanpa harus melalui proses peradilan (*non contentious*), artinya badan administrasi dengan wewenang publiknya melakukan tindakan penegakan, sedangkan pada sanksi pidana prosedur penegakannya melalui proses peradilan (*contentious*)”.<sup>24</sup>

yang dapat dielaborasi terkait hal tersebut. Apalagi, dalam praktik penerapan sanksi administratif menurut UU AP dan PP No. 48/2016 sangat langka diterapkan.

22 W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008). hlm. 218.

23 Susanto, *op.cit.*

24 *Ibid.*

## B. Pengaturan dan Penafsiran Hukum PTDH PNS yang melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan sebelum berlakunya UU ASN

### 1. Pengaturan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai PNS

Pengaturan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau yang ada hubungannya dengan jabatan sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 23 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU No.8/1974). Namun dalam rangka menata kembali pemberhentian PNS secara keseluruhan, ketentuan pemberhentian PNS kemudian diubah oleh UU No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut dengan UU PPK) adalah menata kembali pemberhentian PNS dengan cara mengubah ketentuan Pasal 23 UU No. 8/1974 sehingga berbunyi:

- (1) PNS diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia.
- (2) PNS **dapat diberhentikan dengan hormat** karena:
  - a. atas Permintaan sendiri;
  - b. mencapai batas usia pensiun;
  - c. perampingan organisasi Pemerintah;
  - d. tidak cakap jasmani atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai PNS.
- (3) PNS **dapat** diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena:
  - a. melanggar Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan selain pelanggaran sumpah/jani PNS dan Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah;
  - b. dihukum penjara, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya kurang dari 4 tahun.
- (4) PNS **dapat diberhentikan dengan hormat** tidak atas permintaan sendiri atau **tidak dengan hormat**, karena:

- a. dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya 4 tahun atau lebih;
  - b. melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat.
- (5) PNS **diberhentikan tidak dengan hormat**, karena :
- a. melanggar Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan selain pelanggaran sumpah/jani PNS dan Sumpah/Janji PNS karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah;
  - b. melakukan penyelewengan terhadap ideologi Negara, Pancasila, UUD 1945 atau terlibat dalam kegiatan yang
  - c. dihukum penjara atau kurungan erdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

Walau UU PPK telah melakukan perubahan terhadap ketentuan pemberhentian PNS, namun peraturan pelaksana UU No. 8/1974 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 (PP 32/1979) tentang Pemberhentian PNS dalam praktik masih tetap digunakan sebagai dasar hukum oleh hakim di lingkungan PERATUN. Praktik seperti itu sesungguhnya keliru. Sebab, dari sisi substansi, pengaturan normanya sesungguhnya tidak sesuai lagi dengan norma yang diatur dalam UU PPK sebagaimana disajikan pada table berikut:

**Tabel 3: Perbandingan Rumusan PP 32/1979 Dengan Pasal 23 UU 43/1999**

No	Rumusan Norma PP 32/1979	Rumusan Norma UU 43/199	Ket
1	PNS dapat <i>dapat diberhentikan tidak dengan hormat</i> karena melanggar Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil, Sumpah/Janji Jabatan Negeri atau Peraturan Disiplin PNS; (Pasal 8a)	PNS <i>diberhentikan tidak dengan hormat</i> karena melanggar Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan selain pelanggaran sumpah/janji PNS dan Sumpah/Janji PNS karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah (Pasal 23 ayat 5a)	Norma dan sanksi tidak sesuai
2	PNS dapat <i>dapat diberhentikan tidak dengan hormat</i> karena dihukum penjara, berdasarkan keputusan Pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena dengan sengaja melakukan suatu tindak pidana kejahatan Yang diancam dengan pidana penjara setinggi-tingginya 4 tahun, atau diancam dengan pidana yang lebih berat. (Pasal 8b)	PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya kurang dari 4 tahun (Pasal 23 ayat 3b).	Norma dan sanksi tidak sesuai

No	Rumusan Norma PP 32/1979	Rumusan Norma UU 43/199	Ket
3	Pegawai Negeri Sipil <b>diberhentikan tidak dengan hormat</b> sebagai PNS apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan Atau Tindak pidana Kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan; atau (Pasal 9a)	PNS <b>diberhentikan tidak dengan hormat</b> , karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan (Pasal 23 ayat 5c).	Norma dan sanksi sesuai
	melakukan suatu tindak pidana Kejahatan sebagaimana dimaksud Dalam Pasal 104 Sampai dengan Pasal 161 KUHP (Pasal 9 b).	Tidak ada	Norma dan sanksi tidak sesuai
4	Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS apabila ternyata melakukan usaha atau kegiatan yang bertujuan Mengubah Pancasila dan/ atau UUD 1945 atau terlibat Dalam gerakan Atau Melakukan kegiatan yang Menentang Negara dan/atau Pemerintah (Pasal 10).	PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena melakukan penyelewengan Terhadap ideologi Negara, Pancasila, UUD 1945 atau terlibat dalam kegiatan yang menentang Negara dan Pemerintah; (Pasal 23 ayat 5b)	Norma tidak sesuai

5	Tidak Diatur	PNS dapat diberhentikan dengan Hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat, karena Dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan Hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana Kejahatan yang Ancaman hukumannya 4 tahun atau lebih (pasal 23 ayat 4a)
---	--------------	--

Berdasarkan tabel di atas, tampak bahwa norma yang diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 PP No. 32/1979 berbeda normanya dengan Pasal 23 ayat (3) dan (4) UU No. 43/1999. Dalam perkataan lain, pengaturan normanya sesungguhnya tidak sesuai lagi dengan norma yang diatur dalam UU No. 43/1999. Hal inilah yang sering diabaikan oleh Hakim dalam pengujian perkara PTDH PNS di PERATUN, dimana Hakim sering menganggap norma dalam PP No. 32/1979 sama dengan norma dalam UU PPK

## 2. Penafsiran PTDH PNS sebelum Berlakunya UU ASN

Bagaimanakah penafsiran Pemerintah terkait Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai PNS (PTDH PNS) karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN? Berdasarkan kajian historis, terdapat 3 (tiga) institusi Pemerintah yang pernah menafsirkan itu, yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan), Kementeria Dalam Negeri, (Kemendagri) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Pada tahap awal, disajikan bagaimana penafsiran ketiga institusi tersebut. Setelah itu, dilakukan penafsiran norma hukum norma hukum atas ketentuan UU PPK.

Pertama, penafsiran Kemenpan. Dalam rangka pelaksanaan Inpres No. 4/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Kemenpan menerbitkan Surat Edaran (SE) Menpan No. SE/03/M.PAN/4/2007 tentang Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat KKN. Dalam angka 1, 2, dan 3 SE tersebut tegas diamanatkan:

1. Segera memberikan ijin pemeriksaan terhadap Pejabat atau Pegawai baik sebagai saksi atau sebagai tersangka, jika memang ijin tersebut diperlukan sesuai peraturan perundang-undangan;
2. Memberhentikan sementara dari jabatannya, terhadap Pejabat yang terlibat perkara korupsi, sebagai tersangka/ terdakwa, dan dilakukan penahanan oleh aparat penegak hukum, sampai dengan adanya keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*incracht*) dari pengadilan atau resmi dinyatakan dihentikan proses hukumnya oleh aparat penegak hukum.
3. Menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan PP No. 30/1980 tentang Disiplin PNS, terhadap Pejabat/Pegawai yang telah mendapatkan vonis bersalah dari pengadilan, atau jika terbukti adanya pelanggaran disiplin PNS, meskipun Pejabat/Pegawai tersebut mendapatkan vonis bebas dari pengadilan.

Berdasarkan SE Menpan di atas, penafsiran hukum Pemerintah (Kemenpan) pada saat itu adalah:

1. Terhadap Pejabat/Pegawai yang telah mendapatkan vonis bersalah dari pengadilan, menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan PP No. 30/1980. Dengan demikian, penjatuhan sanksi administratif terhadap PNS pondasinya diletakkan pada *diskresi* PPK, sesuai dengan karakteristik yuridis sanksi administratif. PPK yang menilai dan mempertimbangkan, apakah akan menjatuhkan hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat dengan memperhatikan faktor-faktor yang mendorong PNS melakukan hal tersebut dan memperhatikan berat ringannya hukuman pidana yang dijatuhkan. Agak kurang dapat diterima dengan logika, dan saling kontradiksi, jika maksud Pasal 23 ayat (5) UU PPK dimaknai "*harus*" diberhentikan dengan tidak hormat. Sebab, jika ini yang dimaksudkan, maka dalam SE Menpan poin ketiga seharusnya

menyatakan: "*memberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS terhadap Pejabat/Pegawai yang telah mendapatkan vonis bersalah dari pengadilan*". Sebab, konteks diterbitkannya SE ini adalah tentang Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat KKN.

2. Perlakuan terhadap PNS yang dijatuhi hukuman pidana karena melakukan tindak pidana korupsi tidak harus dilakukan PTDH PNS, menjadi pemahaman bersama di kalangan Pemerintah. Sebab, SE ini ditujukan kepada seluruh Pimpinan Kementerian/Lembaga/Daerah. Oleh karena itu, dapat dipahami apabila dalam praktik banyak PNS yang telah divonis bersalah oleh pengadilan karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, tidak dilakukan PTDH sebagai PNS.

Kedua, penafsiran Kemendagri. Pada tanggal 29 Oktober 2012, Mendagri menerbitkan SE No. 800/4329/SJ Perihal Pengangkatan PNS Kembali Dalam Jabatan Struktural. Dalam angka 3 SE diamanatkan:

Sehubungan dengan hal tersebut, sesuai dengan semangat reformasi birokrasi dan pemberantasan korupsi serta tindak kejahatan jabatan lainnya, maka terhadap Pegawai Negeri Sipil yang telah menjalani hukuman pidana disebabkan tindak pidana korupsi atau kejahatan jabatan lainnya agar tidak diangkat dalam jabatan struktural.

Penafsiran hukum Pemerintah (Kemendagri) semakin mempertegas bahwa seorang PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan Pasal 23 ayat (5) huruf c UU PPK, tidak harus dilakukan PTDH PNS. Namun, PPK dilarang mengangkat PNS tersebut menjadi Pejabat Struktural. Penafsiran ini konsisten dengan SE Menpan No. SE/03/M.PAN/4/2007 di atas.

Sebelum terbitnya SE Mendagri tersebut, Gamawan Fauzi selaku Mendagri berpendapat bahwa PNS yang dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi boleh menjadi Pejabat Struktural, karena belum ada aturan yang melarang hal itu. Senada dengan Mendagri, Menpan RB Azwar Abubakar menyatakan, keputusan pengangkatan Azirwan menjadi Kepala Dinas, tidak bisa diubah. Sebab, hal itu sudah menjadi kewenangan kepala daerah dan tidak

perlu pertimbangan ke Pusat. Lagi pula, undang-undang tidak mengatur itu.<sup>25</sup>

Terbitnya SE Mendagri No. 800/4329/SJ tanggal 29 Oktober 2012, akhirnya dapat diterima oleh kalangan akademisi dan praktisi pada saat itu, sebagai jalan tengah kebijakan sebelumnya yang membolehkan PNS yang pernah melakukan tindak pidana korupsi diangkat menjadi pejabat struktural.

Ketiga, penafsiran BKN. Tidak lama berselang setelah terbitnya SE Mendagri, Badan Kepegawaian Negara (BKN) menerbitkan SE No. K.26-30/V.3262/94 tanggal 20 November 2012 Perihal PNS yang dijatuhi hukuman pidana. Dalam angka 2 SE, ditegaskan:

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan telah dijatuhi hukuman berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan tidak dengan hormat.

Berdasarkan ketiga penafsiran Pemerintah atas norma PTDH PNS di atas, persoalan mendasar yang harus dijawab adalah, apakah PNS yang melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud Pasal 23 ayat (5) UU PPK **harus** diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kembali dikutip rumusan Pasal 23 ayat (5):

**Tabel 4: Rumusan Pasal 23 ayat (5) dan Penjelasan Berdasarkan UU No. 43/1999**

Pasal 23 ayat (5)	Penjelasan
PNS diberhentikan tidak dengan hormat, karena :	
a. melanggar Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan Selain pelanggaran sumpah/janji PNS dan Sumpah/Janji PNS karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah	Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat tidak berhak menerima pensiun

25 Tanggapan Mendagri dan Menpan RB ini terkait dengan polemik pengangkatan Azirwan yang telah dijatuhi vonis bersalah oleh KPK, kemudian diaktifkan kembali sebagai PNS dan diangkat sebagai Kadis Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini kemudian dipersoalkan oleh ICW. Lihat, Sabrina Asril, "Mantan Koruptor Jadi Pejabat"-Kompas.

b. melakukan penyelewengan terhadap ideologi Negara, Pancasila, UUD 1945 atau terlibat dalam kegiatan yang menentang Negara dan Pemerintah; atau

c. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

Analisis normatif terhadap rumusan Pasal 23 ayat (5) sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 23 ayat (5) dan Penjelasan, tidak ada frasa **harus** diberhentikan tidak dengan hormat. Tidak digunakannya kata **harus** dapat dipahami. *Pertama*, pelanggaran atas norma huruf a merupakan pelanggaran norma hukum administrasi. Sebelum menjatuhkan PTDH terhadap PNS yang dinyatakan "melanggar Sumpah/Janji PNS dan Sumpah/Janji Jabatan", harus dilakukan pemeriksaan yang mendalam. Demikian pula pelanggaran norma huruf b. Kapan suatu PNS dikatakan secara nyata melakukan penyelewengan terhadap ideologi Negara, Pancasila, UUD 1945, dibutuhkan pula pemeriksaan mendalam. Hasil pemeriksaan atas pelanggaran ayat (5) huruf a dan b yang dapat menyimpulkan apakah terhadap PNS tersebut dijatuhi hukuman: (a) PTDH PNS; (b) PDH PNS Tidak Atas Permintaan Sendiri; atau (c) Dijatuhkan hukuman disiplin tingkat ringan, sedang, atau berat sesuai PP No. 30 Tahun 1980 (telah diganti dengan PP No. 53/2010). *Ketiga*, dengan demikian, tidak boleh norma huruf c ditafsirkan secara parsial sehingga menjadi norma wajib. Sebab, rumusan huruf c "PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau yang ada hubungannya dengan jabatan" termasuk dalam rumpun Pasal 23 ayat (5). Dari sisi teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, jika Pembentuk UU menginginkan norma ayat (5) huruf c menjadi **wajib/harus**, maka harus dijadikan Pasal tersendiri. Tidak

boleh digabung dengan rumusan ayat (5) huruf a dan huruf b.

2. *Original intend* pembentuk UU PPK atas pelanggaran norma Pasal 23 ayat (5) khususnya huruf c bukan norma bersifat wajib/harus, semakin terlihat jelas dengan dihapuskannya penjelasan Pasal 23 ayat (4) huruf a UU No. 8/1974, sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 5: Perbandingan Rumusan Pasal 23 ayat (4) dan Berdasarkan UU No. 8/1974 Jo UU No. 43/1999**

Pasal 23 ayat (4) huruf a	Pasal 23 ayat (5) huruf C
PNS <b>diberhentikan tidak dengan hormat</b> karena dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum Yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.	PNS <b>diberhentikan tidak Dengan hormat</b> karena dihukum penjara atau kurungan, Berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah Mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.
Penjelasan: <i>Pada dasarnya jabatan yang diberikan kepada seorang Pegawai Negeri Sipil adalah Merupakan kepercayaan dari Negara yang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Apabila seorang Pegawai Negeri Sipil dihukum penjara atau kurungan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan atau pekerjaannya, maka Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan <b>harus diberhentikan tidak dengan Hormat</b> karena telah Menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan kepadanya</i>	Penjelasan: <i>Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat tidak berhak menerima pension</i>

Implikasi hukum dihapuskannya penjelasan Pasal 23 ayat (4) huruf a khususnya frasa *harus diberhentikan tidak dengan hormat*, menyebabkan

Penjelasan tersebut menjadi **tidak berlaku**. Implikasi selanjutnya, Penjelasan Pasal 9 huruf a PP No. 32/1979 yang mengambil alih rumusan Pasal 23 ayat (4) huruf a menjadi **tidak berlaku**.<sup>26</sup>

3. Bahwa ketentuan Pasal 23 ayat (5) huruf c **bukan norma wajib**, telah dikukuhkan melalui Putusan MA Nomor No. 01/K/TUN/2012 tanggal 21 September 2012 dalam perkara Sisminardi dkk., melawan Walikota Surabaya. Walau Sisminardi dkk. terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana kejahatan jabatan berdasarkan putusan PBHT, namun MA membatalkan Keputusan PTDH PNS oleh Walikota Surabaya. Putusan MA ini kemudian menjadi **yurisprudensi tetap**. MA mempertimbangkan tiga hal sebelum mengambail putusan, yaitu:

- a. Para Penggugat sudah mengabdikan dirinya cukup lama sebagai PNS;
- b. Para Penggugat hanya merupakan korban sistem yang buruk dalam birokrasi Dinas Perhubungan Kota Surabaya, dan
- c. Para Penggugat dijatuhi pidana penjara yang cukup ringan selama 10 bulan.

*Berdasarkan yurisprudensi tetap Mahkamah Agung, PNS yang dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana kejahatan jabatan, **tidak harus diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS.***

4. Keyakinan hukum PPK bahwa *original intend* Pembentuk UU memang memberikan diskresi untuk mengenakan sanksi terhadap PNS, terbukti dari tidak seluruh PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan dilakukan PTDH. Berdasarkan data yang dipublikasi BKN, dari 2.357 PNS yang tidak dilakukan PTDH, tersebar di instansi

<sup>26</sup> Penjelasan Pasal 9 huruf a menyebutkan: *Pada dasarnya jabatan yang diberikan kepada seorang PNS adalah merupakan kepercayaan dari Negarayang harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Apabila seorang PNS dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidanakejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan atau pekerjaannya, maka PNS yang bersangkutan **harus diberhentikan tidak dengan hormat** karena telah menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan kepadanya.*

Pusat dan Daerah, termasuk di lingkungan Mahkamah Agung.<sup>27</sup>

### C. Pengujian Hakim Atas Gugatan Keputusan PTDH PNS Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan dan AUPB

#### 1. Penerapan PTDH PNS Pasca Terbitnya SKB Tiga Lembaga

SKB Tiga Lembaga sesungguhnya diterbitkan atas desakan dari KPK, bukan inisiatif murni dari Pemerintah. Desakan KPK ini tercermin dari Surat KPK tanggal 1 Maret 2018 Nomor B-1213/KSP.00/ 10.16/03/2016 Perihal Koordinasi Bersama Terkait Pengeawasan dan Pengendalian Kepegawaian yang ditujukan kepada Deputi Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian BKN. Dalam Surat tersebut KPK meminta agar BKN menerbitkan surat kepada PPK untuk melakukan PTDH terhadap PNS yang dinyatakan bersalah dalam kasus tindak pidana korupsi.

Dalam SKB Tiga Lembaga diamanatkan:

- (1) Penjatuan sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh PPK dan Pejabat yang berwenang kepada PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan, *paling lambat Desember 2018*;
- (2) Penjatuan sanksi kepada PPK dan Pejabat yang berwenang yang tidak melaksanakan sanksi sebagaimana dimaksud pada huruf a.

Terbitnya SKB Tiga Lembaga, memunculkan pertanyaan bagi PPK. Ada semacam keraguan dan kebimbangan. Apakah terhadap PNS yang telah selesai menjalani hukuman penjara dan telah diaktifkan kembali oleh PPK sebagai PNS sebelum berlakunya UU ASN (tanggal 15 Januari 2014) termasuk yang diberhentikan tidak dengan hormat? Apakah yang dimaksud dalam

SKB Tiga Lembaga adalah sejak berlakunya UU ASN atukah sejak berlakunya PP No. 11/2017 tentang Manajemen PNS (tanggal 30 Maret 2017)? Bagaimana halnya dengan PNS yang telah pensiun atau mengajukan pensiun dini sebelum ada putusan PBHT? Apakah mulai berlakunya PTDH PNS sejak tanggal diterbitkannya Keputusan atau berlaku mundur dihitung sejak akhir bulan *putusan incraht*? Karena keraguan dan kebimbangan tersebut, sampai tanggal 29 Januari 2019, dari total 2.357 PNS yang masih aktif bekerja, baru 478 PNS (20,3%) yang diberhentikan untuk menindaklanjuti SKB Tiga Lembaga.<sup>28</sup>

Kebimbangan dan keraguan PPK akhirnya dijawab oleh Menpan dengan menerbitkan SE No. B/50/M.SM.00.00/2019 tanggal 28 Februari 2019 Perihal Petunjuk Pelaksanaan Penjatuan PTDH PNS, yang berbunyi:

2. Bahwa sebagai pelaksanaan Diktum Keempat Surat Keputusan Bersama dimaksud serta untuk memudahkan pelaksanaan, ditetapkan petunjuk pelaksanaan sebagai berikut:
  - a. PNS yang dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dijatuhi sanksi Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) sebagai PNS.
  - b. Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada huruf a terhitung mulai tanggal ditetapkannya Keputusan PTDH PNS.
  - c. Dalam hal terdapat PNS yang seharusnya diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam huruf a namun PNS yang bersangkutan telah dijatuhi sanksi lainnya berupa sanksi hukuman disiplin, maka Keputusan Penjatuan Hukuman Disiplin tersebut harus dicabut dan segera diterbitkan Keputusan PTDH sebagai PNS.

27 Wana Alamsyah, Lais Abid, and Agus Sunaryanto, "Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018" (2018): 1-33, [https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan\\_tren\\_penindakan\\_kasus\\_korupsi\\_2018.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_tren_penindakan_kasus_korupsi_2018.pdf).

28 BKN Mendagri, Menpan, "Sejumlah Hambatan Warnai Proses Pemberian Sanksi PNS Tipikor," *Portal.Bangkabaratkab.Go.Id* (Bangka Barat, 2019), <http://portal.bangkabaratkab.go.id/aggregator/sources/6>.

- d. Dalam hal terdapat PNS yang seharusnya diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam huruf a namun PNS yang bersangkutan telah ditetapkan Keputusan Pemberhentian Dengan Hormat karena mencapai batas usia pensiun (BUP) dengan hak pensiun atau Keputusan Pemberhentian Dengan Hormat atas Permintaan Sendiri dengan hak pensiun, maka berlaku ketentuan sebagai berikut:
- 1) Apabila keputusan tersebut ditetapkan *sebelum* putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, maka Keputusan Pemberhentian Dengan Hormat dengan hak pensiun tetap berlaku;
  - 2) Apabila keputusan tersebut ditetapkan *sesudah* putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, maka Keputusan tersebut agar dicabut dan segera ditetapkan Keputusan PTDH sebagai PNS.
3. Terhadap PNS yang seharusnya diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan telah dihukum berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap setelah Surat Keputusan Bersama Mendagri, Menpan RB dan Kepala BKN tanggal 13 September 2018, maka pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  4. Dalam rangka penerbitan Keputusan PTDH, Saudara dapat mengunduh Salinan Putusan Pengadilan melalui laman (*Website*) Direktori Mahkamah Agung atau Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SPIP) pada Pengadilan Negeri Setempat.
  5. Terhadap PPK dan Pejabat yang Berwenang yang tidak melaksanakan penjatuhan PTDH, dijatuhi sanksi administratif berupa pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan sesuai Pasal 81 ayat (2) huruf c UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
  6. Pelaksanaan Surat Edaran ini dilaksanakan paling lambat tanggal 30 April 2019 dan hasilnya dilaporkan kepada Kepala Badan

Kepegawaian Negara dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Dalam praktik, penerapan PTDH PNS sudah mulai dilakukan sejak terbitnya SKB Tiga Lembaga. Mengambil contoh kasus PTDH PNS pada Pemerintah Provinsi Jambi dan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Timur, terdapat 33 PNS yang telah dilakukan PTDH, sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 6: Jumlah PTDH PNS Pemprov Jambi dan Pemkab Tanjung Timur Pasca Terbitnya SKB Tiga Lembaga**

No	Daerah	Kategori PTDH PNS			
		K1	K2	K3	Jml
1	Pemprov Jambi	4	3	12	19
2	Pemkab Tanjab Timur	5	8	1	14
<b>Jumlah</b>		9	11	13	33

Sumber: Biro Hukum Setda Provinsi Jambi dan BKPSDM Kabupaten Tanjung Jabung Timur 2019 (diolah)

Berdasarkan data pada tabel di atas, terdapat 3 kategori PTDH PNS, yaitu:

1. K1 (Kategori 1): PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN, kemudian diaktifkan kembali menjadi PNS, dan setelah terbitnya SKB Tiga Lembaga dilakukan PTDH PNS, sebanyak 9 PNS.
2. K2 (Kategori 2): PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan setelah berlakunya UU ASN, tetapi sebelum berlakunya PP No. 11/2017 tentang Manajemen PNS, sebanyak 11 PNS.
3. K3 (Kategori 3): PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan setelah berlakunya UU ASN dan PP No. 11/2017, sebanyak 13 PNS.

**2. Keputusan PPK yang Mengaktifkan Kembali PNS Kategori 1**

Mencermati kasus PNS Kategori 1, telah dilakukan beberapa tindakan hukum oleh PPK terhadap PNS yang bersangkutan. Sebagai contoh dalam perkara Haviz melawan Bupati Tanjung Jabung Timur. Penggugat menerangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada tanggal 21 Februari 2011, Penggugat dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi berdasarkan putusan PBHT yaitu Putusan Mahkamah Agung No. 2475K/Pid.sus/2011 dan dihukum pidana penjara selama 1 tahun dan denda Rp 50.000.000.
2. Selama masa tahanan, PPK menerbitkan Keputusan Pemberhentian Sementara terhadap Penggugat melalui Keputusan Bupati Tanjab Timur No. 229/2013 Tentang Pemberhentian Sementara dari Jabatan Negeri PNS.
3. Selesai menjalani masa tahanan, pada tanggal 25 Oktober 2013 PPK menerbitkan Keputusan Pengaktifan PNS melalui Keputusan Bupati Tanjab Timur No. 434/2013 Tentang Pencabutan Keputusan Bupati Tanjab Timur No. 229/2013 Tentang Pemberhentian Sementara dari Jabatan Negeri PNS dan Pengaktifan PNS.
4. Pada tanggal 28 Agustus 2018, PPK menerbitkan Keputusan Bupati Tanjab Timur No. 569/2018 Tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai PNS di Lingkungan Pemkab Tanjab Timur atas nama Haviz.<sup>29</sup>

Berdasarkan fakta dan peristiwa hukum di atas, pertanyaan hukum yang muncul adalah, apakah Keputusan PPK No. 434/2013 yang mengaktifkan kembali PNS tersebut dapat dikategorikan sebagai Keputusan yang sah?

Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS yang telah selesai menjalani hukuman penjara karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN, bertolak dari penafsiran dan keyakinan hukum pada masa itu bahwa diberhentikan dengan hormat, atau diberhentikan tidak dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, atau tidak diberhentikan dengan atau tanpa dikenakan hukuman disiplin, sangat tergantung pada penilaian dan pertimbangan apakah faktor-faktor yang mendorong PNS yang bersangkutan melakukan tindak pidana kejahatan itu, serta berat ringannya putusan pengadilan yang dijatuhkan. Berdasarkan keyakinan hukum tersebut, Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS yang telah selesai menjalani hukuman karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan adalah sah secara hukum. Dengan

<sup>29</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor : 25/ G/2018/PTUN.JBI*, 2018.

demikian, sesuai asas praduga *rechtmatige*, Keputusan PPK tersebut tetap berlaku hingga berakhir atau dicabutnya Keputusan tersebut oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang<sup>30</sup> Dalam konstruksi Pasal 33 ayat (3) UU AP, pencabutan Keputusan tersebut dapat dilakukan oleh Pejabat yang mengeluarkan Keputusan atau Atasan Pejabat. Asas praduga *rechtmatige* dalam hukum acara Peratun eksistensinya juga diakui, dalam arti Keputusan *Pejabat Pemerintahan harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa Keputusan itu tidak berlaku.*

Persoalan hukumnya, dalam Keputusan Bupati Tanjab Timur No. 569/2018 Tentang PTDH PNS atas nama Haviz tidak ada diktum yang mencabut Keputusan Bupati Tanjabtim No. 434/2013 tentang Pengaktifan PNS Penggugat. Keseluruhan Keputusan PTDH PNS Kategori I yang diterbitkan oleh Bupati Tanjab Timur maupun Gubernur Jambi tidak mencantumkan dalam Diktumnya pencabutan Keputusan Pengaktifan kembali PNS yang diterbitkan oleh PPK. Hal yang sama terjadi pada seluruh Keputusan PTDH PNS Kategori I di daerah lain. *Tidak dicabutnya Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan asas praduga rechtmatige.* Pada satu sisi, terbit Keputusan PTDH PNS, tetapi di sisi lain, Keputusan Pengaktifan kembali PNS yang bersangkutan tidak pernah dicabut, sehingga kedua Keputusan tersebut sama-sama berlaku. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa PPK dalam menerbitkan Keputusan PTDH PNS telah melanggar asas kecermatan<sup>31</sup> dan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UU AP.

Bagaimana halnya dengan pengujian oleh Hakim di Peratun? Berdasarkan hasil telaah terhadap Putusan PTUN Jambi yang mengadili perkara gugatan PTDH PNS Kategori 1, *tidak ada satu pun Majelis Hakim yang menguji atau mempersoalkan hal ini.* Hal ini terdapat pada

<sup>30</sup> Lihat Pasal 33 ayat (2) *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.*

<sup>31</sup> *Ibid*, Menurut Penjelasan Pasal 10 huruf d, yang dimaksud dengan "asas kecermatan" adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan sehingga Keputusan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan tersebut ditetapkan..

putusan: (1) Gugatan Haviz, Putusan PTUN Jambi No. 25/G/2018/PTUN.JBI; (2) Gugatan Rizon Willaidi, Putusan PTUN Jambi No. 24/G/2018/PTUN.JBI; (3) Gugatan Azhar Asasri, Putusan PTUN Jambi No. 23/G/2018/PTUN.JBI; dan (4) Gugatan Abd. Manan, Putusan PTUN Jambi No. 26/G/2018/PTUN.JBI. Hal yang sama secara umum terjadi pada tingkat banding dan tingkat kasasi. Kekeliruan awal inilah yang menyebabkan pertimbangan hukum hakim terjadi *jumping conclusion* dan konklusi yang terlalu dipaksakan,<sup>32</sup> sehingga putusnya tidak lagi menemukan keadilan substantif dan tidak sesuai dengan nilai dan rasa keadilan masyarakat.

### 3. Pemberlakuan Surut UU ASN dan PP No. 11/2017 Dalam Kasus PTDH PNS

Pada umumnya, keberatan utama yang diajukan oleh Penggugat Kategori 1 adalah pemberlakuan surut UU ASN (Pasal 87 ayat (4) huruf d) dan PP No. 11/2017 (Pasal 250 huruf b) yang dijadikan dasar hukum oleh Tergugat untuk memberhentikan tidak dengan hormat Penggugat. Keberatan Penggugat tersebut antara lain:

1. Bahwa dasar hukum yang digunakan oleh Tergugat untuk memberhentikan tidak dengan hormat Penggugat didasarkan pada ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN dan Pasal 250 huruf b PP No. 11/2017 tentang Manajemen PNS. UU ASN baru mulai berlaku pada tanggal 15 Januari 2014 dan PP No. 11/2017 baru diundangkan pada tanggal 30 Maret 2017. Sementara keempat peristiwa hukum yang terjadi pada diri Penggugat (lihat uraian di atas) terjadi sebelum berlakunya UU ASN dan PP No. 11/2017, dimana pada saat itu pengaturannya tunduk pada ketentuan UU PPK.
2. Bahwa pemberlakuan surut ketentuan UU ASN dan ketentuan PP No. 11/2017 telah melanggar asas rektroaktif (undang-undang tidak boleh berlaku surut), yang sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan*

*apapun*".

Terhadap keberatan Penggugat tersebut di atas, Majelis Hakim menolak dalil Penggugat dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. "Bahwa UU No. 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berdasarkan ketentuan Pasal 139 UU ASN telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian, telah tepat menggunakan ketentuan UU ASN dan PP No. 11/2017 dalam perkara a quo.
2. Bahwa dalam Hukum Administrasi Negara asas legalitas tidak diberlakukan dengan mutlak. Sebagai contoh mengacu pada Pasal 58 ayat (6) AP yang menyatakan: Keputusan tidak dapat berlaku surut, kecuali untuk menghindari kerugian yang lebih besar dan/atau terabaikannya hak warga masyarakat.
3. Bahwa ditetapkannya PTDH bagi Penggugat, menurut Majelis Hakim telah tepat karena penerbitan Keputusan objek sengketa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sedangkan putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap pada tahun 2012 digunakan sebagai salah satu dasar konsideran surat keputusan objek sengketa pemberhentian tidak dengan hormat Penggugat.
4. Bahwa Penggugat belum pernah dijatuhkan sanksi administrasi kepegawaian mengenai adanya putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, meskipun telah selesai melaksanakan hukum pidana".<sup>33</sup>

Pertimbangan Majelis Hakim yang menolak keberatan Penggugat dengan alasan UU PPK telah dicabut oleh UU ASN sehingga telah tepat menggunakan UU ASN dan PP No. 11/2017, serta Penggugat belum pernah dijatuhkan sanksi administrasi kepegawaian, merupakan pelanggaran serius terhadap hukum acara Peratun, yaitu asas pengujian *extunc*. Asas pengujian *extunc* mewajibkan Majelis Hakim hanya memperhatikan fakta-fakta, kerangka kebijaksanaan, dan keadaan hukum pada saat itu.<sup>34</sup> *Fakta yang tidak*

32 Jonaedi Efendi, *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim: Berbasis Nilai-Nilai Hukum Dan Rasa Keadilan Yang Hidup Dalam Masyarakat* (Jakarta: Prenamedia Group, 2018), hlm. 250-251.

33 *Ibid*, hlm. 250-251.

34 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 121.

dipertimbangkan oleh Majelis Hakim adalah, walaupun Penggugat telah melakukan kejahatan jabatan berdasarkan Putusan PBHT, namun sesuai penafsiran dan keyakinan hukum atas makna Pasal 23 ayat (5) dalam UU No. 43/1999, PPK telah menerbitkan Keputusan Pengaktifan kembali Penggugat sebagai PNS. Hal inilah yang semestinya diuji oleh Majelis Hakim, apakah Keputusan Pengaktifan kembali Penggugat sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (5) UU No. 43/1999, bukan mengujinya dengan ketentuan dalam UU ASN dan PP No. 11/2017. Apalagi, Keputusan Pengaktifan kembali Penggugat tidak pernah dicabut oleh Tergugat. Hakim, semestinya harus bertindak adil, dan jangan bertindak mengingkari kenyataan adanya perbedaan tafsir untuk PTDH PNS dalam UU No. 43/1999 dengan UU ASN dan PP No. 11/2017.

Pemberlakuan surut UU ASN dan PP No. 11/2017 terhadap peristiwa hukum yang diatur dalam UU No. 43/1999 selain bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, juga bertentangan dengan AUPB, yaitu:

#### a. Bertentangan Dengan Asas Kepastian Hukum

Asas Kepastian Hukum adalah salah satu asas sentral dari AUPB yang wajib dipedomani oleh Pejabat Pemerintahan sebelum mengambil Keputusan. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>35</sup> Dalam doktrin hukum administrasi, asas ini mengandung dua arti, yaitu asas kepastian hukum dalam arti materiil dan dalam arti formil. Dalam arti materiil, asas ini menghendaki adanya kepastian hukum dalam arti: *Pertama*, dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu Keputusan Pejabat, dan Keputusan itu tidak akan dicabut kembali meskipun Keputusan itu mengandung kekurangan. Dalam kasus PTDH PNS Kategori I, hak yang telah mereka peroleh adalah diaktifkan kembali sebagai PNS oleh PPK. *Kedua*, suatu Keputusan yang telah dikeluarkan oleh Pejabat tidak boleh diberlakukan surut terhadap suatu atau keadaan objek tertentu, utamanya terhadap hal-hal yang bersifat membebaskan dan merugikan

35 Lihat Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

pihak penerima keputusan.<sup>36</sup> Dalam arti formil, asas ini menghendaki KTUN harus berlandaskan peraturan perundang-undang yang jelas, kuat dan tidak melanggar hukum. Artinya, bahwa ketentuan dalam KTUN harus disusun dengan kata-kata yang jelas atau tidak multitafsir/ kabur.<sup>37</sup>

Asas kepastian hukum dalam hukum administrasi ini berkaitan erat dengan asas legalitas dalam hukum pidana. Merujuk pada Pasal 1 ayat (2) KUHP, *jika sesudah perbuatan dilakukan ada perubahan dalam perundang-undangan, dipakai aturan yang paling meringankan bagi terdakwa*. Menurut van Geuns, termasuk lingkup “perubahan perundang-undangan” dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP adalah *perubahan keyakinan hukum pada pembuat undang-undang*.<sup>38</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan, keyakinan hukum PPK yang mengaktifkan kembali PNS yang selesai menjalani hukuman tindak pidana kejahatan jabatan telah sesuai dengan penafsiran norma hukum dalam UU No. 43/1999, yang memberikan ruang diskresi kepada PPK. Keyakinan hukum tersebut didukung pula oleh kebijakan Pemerintah yang secara tegas mengakomodir hal tersebut (lihat SE Menpan, SE Mendagri, dan Yurispruden MA di atas) yang tidak pernah dipersoalkan selama ini oleh Pemerintah maupun aparat penegak hukum. *Dengan demikian, PTDH terhadap PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya ASN yang telah diaktifkan kembali oleh PPK sebelum berlakunya UU ASN, bertentangan dengan asas kepastian hukum*.

#### b. Bertentangan Dengan Asas Kepercayaan dan Pengharapan

Asas Kepercayaan dan Harapan sebagai salah satu AUPB melarang Pejabat (terutama Pemerintah) memberlakukan surut terhadap suatu atau keadaan objek tertentu, utamanya terhadap hal-hal yang bersifat membebaskan dan merugikan pihak penerima keputusan. Keputusan PPK pada masa lalu yang mengaktifkan PNS dibuat dengan keyakinan hukum pada masa itu, telah

36 S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*, III. (Yogyakarta: FH UII Press, 2011) hlm. 399-401.

37 Cekli Setya Pratiwi et al., “Penjelasam Hukum: Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB),” *Judicial Sector Support Program* (2016): 1-132, hlm.115.

38 Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, 5th ed. (Cahaya Atma Pustaka, 2016) hlm. 85.

menimbulkan kepercayaan dan pengharapan dari PNS yang diaktifkan kembali. Suatu kepercayaan dan pengharapan yang terlanjur diberikan kepada PNS hendaknya tidak dicabut kembali, meskipun ternyata terdapat kekhilafan atau kekeliruan di dalamnya.<sup>39</sup>

Jika asas kepastian hukum dan asas kepercayaan dan pengharapan tidak dipegang teguh, maka Pemerintah sesungguhnya telah berubah menjadi pemerintahan yang otoriter. Tidak ada prestasi atau prestise yang dapat dibanggakan dengan melakukan PTDH PNS Kategori 1. Meminjam istilah Eddy O.S. Hiariej, janganlah UU Tipikor digunakan sebagai *lex talionis* atau hukum balas dendam, karena sudah tidak lagi sesuai dengan paradigma hukum pidana modern sebagaimana dalam konvensi PBB mengenai antikorupsi yang secara implisit menganut keadilan korektif, rehabilitatif dan restoratif.<sup>40</sup> “Penggunaan UU Tipikor sebagai *lex talionis*, dilakukan dengan membuat stigma seolah-olah PNS yang telah diaktifkan kembali oleh PPK tersebut telah merugikan keuangan negara secara nyata, atau tidak bekerja tetapi dibayar negara. Padahal, mereka sesungguhnya telah bekerja dengan baik sesuai dengan tugas dan fungsinya karena telah diaktifkan kembali sebagai PNS. Dalam perspektif inilah, asas kemanfaatan yang diusung Romli melalui Hukum Pidana berbasis Pancasila (*asas tiada pidana tanpa kesalahan, dan tiada kesalahan tanpa kemanfaatan*), patut dipertimbangkan. Hukum pidana berbasis Pancasila adalah hukum yang dapat menciptakan kehidupan yang damai, jauh dari konflik”.<sup>41</sup>

**c. Bertentangan Dengan Asas Persamaan**

Asas persamaan menghendaki dalam menghadapi kasus dan fakta yang sama, Pejabat harus mengambil tindakan (Keputusan) yang sama. Jika Keputusan/Tindakan pengaktifan kembali PNS dianggap bertentangan dengan Pasal 23 ayat (5) UU No. 43/1999, maka sanksi administratif berupa PTDH PNS bukan hanya diberikan kepada PNS Kategori 1, melainkan dikenakan pula kepada: *Pertama*, PPK yang mengaktifkan kembali PNS Kategori 1. Dari

perspektif UU AP, PPK melakukan pelanggaran atas ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU AP, yaitu tidak menggunakan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB, yang dapat dikenakan sanksi administratif ringan. *Kedua*, Atasan Pejabat PPK, yang tidak mencabut atau membatalkan Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS Kategori 1. Sebab, menurut Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 66 ayat (1) UU AP, Atasan Pejabat memiliki wewenang mencabut atau membatalkan Keputusan PPK yang mengaktifkan kembali PNS jika dianggapnya Keputusan tersebut terdapat cacat wewenang, cacat prosedur, dan/atau cacat substansi. Pembiaran hal tersebut dapat dikategorikan melanggar Pasal 8 ayat (2) UU AP, yang dikenakan sanksi administratif ringan. *Ketiga*, sanksi administratif terhadap Menpan yang menerbitkan SE Nomor SE/03/M.PAN/ 4/2007 dan Mendagri yang menerbitkan SE Nomor 800/4329/SJ.

**4. Pemberlakuan Surut Mulai Berlakunya Keputusan PTDH PNS**

Berdasarkan hasil kajian, dari 33 PTDH PNS, terdapat 6 PNS yang Mulai Tanggal berlakunya (TMT) berlakunya Keputusan diberlakukan surut. Keenam PNS tersebut seluruhnya terjadi di lingkup Pemprov Jambi, sementara di Kabupaten Tanjab Timur seluruhnya berlaku pada tanggal ditetapkan:

Tabel 7: Pemberlakuan Surut TMT PTDH PNS

No	Nama	Tanggal		TMT	Surut
		Putusan Incracht	PTDH PNS		
1	Ramlan, KS (Kategori 1)	14-12-2010	27-12-2018	31-12-2010	96 bl
2	Zulfahmi (Kategori 2)	06-03-2017	27-12-2018	31-03-2017	21 bl
3	Asvan D (Kategori 3)	07-06-2017	27-12-2018	30-06-2017	18 bl
4	Novri H, (Kategori 3)	04-12-2017	27-12-2018	31-12-2017	12 bl
5	Wahyudi (Kategori 3)	04-12-2017	27-12-2018	31-12-2017	12 bl
6	Mulyadi (Kategori 3)	10-12-2017	27-12-2018	31-12-2017	12 bl

Sumber: Data Diolah

39 S.F. Marbun, *op.cit.* hlm. 399-401 dan 410-411.  
40 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 25/PUU-XIV/2016*, 2016.  
41 Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: Gramedia, 2017) hlm. 213-216.

Implikasi pemberlakuan surut mulai berlakunya Keputusan PTDH PNS berakibat adanya kewajiban bagi PNS yang diberhentikan untuk mengembalikan penghasilan (gaji, tunjangan dan uang makan) yang diterimanya terhitung sejak tanggal mulai berlakunya Keputusan PTDH. Sebagai contoh, jika penghasilan yang diterima oleh Ramlan KS<sup>42</sup> (PTDH Kategori 1) dengan masa kerja 30 tahun sebesar Rp 8.000.000, maka yang bersangkutan wajib mengembalikan penghasilan tersebut selama 96 bulan atau sebesar Rp 768.000.000. Bagaimanakah sikap Majelis Hakim terhadap pemberlakuan surut TMT berlakunya Keputusan PTDH PNS?

Dalam kasus Ramlan KS (Penggugat) melawan Gubernur Jambi (Tergugat), PTUN Jambi dalam amarnya menolak gugatan Penggugat. Namun pertimbangan yang digunakan Majelis Hakim inkonsisten atau kontroversi. Pada satu sisi, Majelis Hakim dengan tegas menyatakan bahwa Keputusan Tergugat yang memberlakukan surut TMT berlaku Keputusan PTDH atas diri Penggugat (tanggal 31 Desember 2010) bertentangan dengan Pasal 57 dan Pasal 58 ayat (6) UU AP yang pada prinsipnya melarang Keputusan berlaku surut. Majelis hakim juga menegaskan bahwa memberlakukan surut sebuah KTUN menimbulkan resiko hukum, yaitu terkait dengan tindakan, perbuatan, dan/ atau ketetapan-ketetapan yang telah dibuat dan/ atau dilakukan oleh PNS tersebut. Namun pada bagian pertimbangan selanjutnya, Majelis Hakim menyatakan sebaliknya:

Menimbang, bahwa oleh karena penerbitan objek sengketa *a quo* oleh Tergugat tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku dan telah sesuai juga dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Majelis Hakim berkeyakinan bahwa gugatan Penggugat tidaklah beralasan hukum dan terhadapnya **haruslah ditolak seluruhnya**.<sup>43</sup>

42 Dalam kasus ini, Ramlan KS divonis bersalah dan putusan *incrahtnya* pada tanggal 12 Desember 2010. Diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS dengan Keputusan Gubernur Jambi 1360/KEP. GUB/ BKD-4.2/2019 tanggal 27 Desember 2018, yang diberlakukan surut TMT 31 Desember 2010 (96 bulan).

43 *Ibid.*

Berbeda dengan Putusan PTUN Jambi No. 11/2019/PTU-JBI, pada umumnya pemberlakuan surut mulai berlakunya Keputusan PTDH PNS dibatalkan oleh hakim *judex facti*, dengan pertimbangan:

1. Pemberlakuan surut bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*”.
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 57 dan Pasal 58 ayat 6 harus dimaknai bahwa Keputusan berlaku pada tanggal ditetapkan, dan tidak dapat berlaku surut.
3. Ketentuan Pasal 252 PP No. 11/2017 yang menyebutkan “Pemberhentian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 huruf b dan huruf d dan Pasal 251 ditetapkan terhitung mulai akhir bulan sejak putusan pengadilan atas perkaranya yang telah memiliki kekuatan hukum tetap”, dikesampingkan oleh Pasal 57 dan Pasal 58 ayat (2) UU AP sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>44</sup>

Keseluruhan pertimbangan yang digunakan oleh Majelis Hakim di atas telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### 5. Purifikasi Dualisme Putusan Perkara Pengujian Keputusan PTDH PNS

Berdasarkan data putusan yang dipublikasi oleh Mahkamah Agung, belum ditemukan gugatan atas gugatan Keputusan PTDH PNS, Keputusan PTDH PNS pasca berlakunya UU ASN yang dimenangkan oleh Penggugat. Kalaupun pada *judex facti* gugatannya dikabulkan, pada tingkat *judex juris* MA masih mempunyai “kartu truf” untuk mementahkan kembali perkara tersebut dengan menggunakan ketentuan Pasal 2 huruf e UU PTUN yang menyebutkan: *Tidak termasuk dalam pengertian KTUN menurut Undang-Undang ini: e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.*

44 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan PTUN Padang, No.6/G/ 2018/PTUN.PDG, 2018.

Mahkamah Agung cukup sering menggunakan alasan bahwa Keputusan PTDH PNS bukan termasuk kompetensi PTUN untuk mengadilinya karena termasuk dalam Pasal 2 huruf e UU PTUN. Sebagai contoh Putusan MA No. 175 K/TUN/2018 dalam perkara Syamsuddin Fei melawan Gubernur Sumatera Selatan. Pada tingkat pertama, gugatan Penggugat dikabulkan oleh PTUN Palembang dengan pertimbangan pemberlakuan surut mulai berlakunya Keputusan PTDH PNS bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB (lihat pembahasan huruf c). Pada tingkat Banding, PT TUN Medan menguatkan Putusan PTUN Palembang. Walau dalam perkara ini Tergugat tidak mengajukan eksepsi Pasal 2 huruf e, MA tetap membatalkan Putusan PT TUN Medan dengan pertimbangan:

Menimbang, bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan, karena *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan telah keliru dan salah dalam menerapkan hukum dengan pertimbangan sebagai berikut:

“Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa diterbitkan sebagai tindak lanjut dari Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi yaitu Putusan Pengadilan Negeri Palembang Nomor 44/Pid.Sus-TPK/ 015/PN.Plg yang telah berkekuatan hukum tetap sehingga berdasarkan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara harus dinyatakan tidak diterima”.<sup>45</sup>

Sebaliknya, dalam perkara dimana gugatan Penggugat ditolak atau tidak diterima pada tingkat *judex facti*, MA dalam pertimbangannya tidak menggunakan “kartu truf” Pasal 2 huruf e, walau Tergugat menjadikannya Pasal 2 huruf e sebagai eksepsi. Sebagai contoh Putusan MA No. 40 K/TUN/ 2019 dalam perkara Drs. H. Zulfikar melawan Bupati Berau. Pada tingkat *judex facti*, gugatan Penggugat ditolak oleh PTUN Samarinda dan PT TUN Jakarta. Dalam perkara ini, eksepsi Tergugat PTUN tidak berwenang mengadili objek sengketa, ditolak oleh PTUN Samarinda dan PTUN Jakarta. Pada tingkat kasasi, MA tetap menolak permohonan kasasi Penggugat, namun MA tidak mempersoalkan eksepsi Tergugat terkait

Pasal 2 huruf e. Dalam pertimbangannya, MA menyatakan:

“Menimbang, bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, putusan *Judex Facti* sudah benar dan tidak terdapat kesalahan dalam penerapan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa penerbitan objek sengketa sudah benar, bertolak dari ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara *juncto* Pasal 250 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Penggugat dijatuhi hukuman pidana penjara selama 1 (satu) tahun sudah tepat apabila diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Oleh karena itu, gugatan Penggugat sudah benar dinyatakan ditolak seluruhnya”.<sup>46</sup>

Dualisme Putusan Perkara Pengujian Keputusan PTDH PNS pada tingkat *judex juris*, menimbulkan dampak negatif. *Pertama*, pembangunan hukum administrasi yang fondasinya telah diletakkan dalam AP, menjadi tidak berkembang bahkan cenderung diabaikan. Perdebatan dan argumentasi pada tingkat *judex facti* mengenai Keputusan PTDH PNS yang dianggap tidak tertib administrasi (keterlambatan penerbitan PTDH PNS pada akhir bulan sejak putusan PBHT), tidak menciptakan kepastian hukum (Keputusan PTDH PNS Kategori 1), menstimulus terjadinya tindakan sewenang-wenang (SKB Tiga Lembaga), menjadi tidak berarti ketika MA menggunakan “kartu truf” ketentuan Pasal 2 huruf e UU PTUN. *Kedua*, diabaikannya AUPB dalam penerbitan Keputusan. *Ketiga*, ada kecenderungan kuat, mengabulkan gugatan PTDH PNS pada tingkat *judex juris* sesuatu yang “tabu” dilakukan. Padahal, salah satu tujuan utama terbitnya UU AP adalah memberikan perlindungan hukum terhadap aparatur pemerintahan (Pasal 3 huruf c UU AP). Tujuan ini semestinya menjadi tujuan yang harus diwujudkan oleh MA mengingat bahwa pada masa lalu acapkali terjadi “kriminalisasi jabatan atau kebijakan” kepada aparatur pemerintahan. Bahkan menurut Dian Puji dalam disertasinya, 72.7% perkara yang seharusnya administrasi semuanya dipidanakan (Tipikor). Hal itu karena semua salah

45 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Agung Nomor 510 K/TUN/2015*, 2015.

46 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Agung Nomor 560 K/TUN/2018*, 2018.

kira berkaitan terhadap hak seseorang atau salah kira terhadap peraturan perundang-undangan dan kemudian salah menerapkan hukum, ternyata juga dipidanakan<sup>47</sup>,

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian sejarah atas *original intend* Pembentuk UU No. 43/1999, penafsiran Pemerintah, dan penafsiran norma hukum PTDH PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan sebelum berlakunya UU ASN, dapat disimpulkan bahwa penegakan sanksi administrasi terhadap PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan menjadi kewenangan diskresi PPK, apakah akan diberhentikan tidak dengan hormat, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, atau tidak diberhentikan. Kesimpulan kedua dari penelitian ini adalah adanya dualisme dan inkonsistensi putusan hakim PERATUN yang menguji Keputusan PTDH PNS sebelum berlakunya UU ASN yang mengakibatkan putusannya semakin jauh dari rasa keadilan masyarakat serta melemahkan sendi-sendi pembangunan hukum administrasi Indonesia yang pondasinya telah diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## SARAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap norma pemberhentian PNS berdasarkan UU ASN dan PP No. 11/2017 dan sejalan dengan momentum Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN bertentangan dengan UUD 1945, direkomendasikan: *Pertama*, kepada pembentuk undang-undang; melakukan penyempurnaan terhadap pengaturan pemberhentian PNS dalam Pasal 87 UU ASN khususnya pemberhentian PNS berdasarkan Putusan PBHT dalam Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d karena rumusannya menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang terjadinya ketidakadilan. *Kedua*, kepada Mahkamah Agung; menerbitkan pedoman terkait dengan pengujian gugatan PTDH PNS bagi Hakim Kamar TUN untuk mencegah dualisme dan inkonsistensi putusan serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap

lembaga PTUN sebagai benteng terakhir mencari kepastian hukum yang berkeadilan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tulisan ini merupakan bagian dari laporan penelitian yang berjudul “Model Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan Berdasarkan Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap (Studi Kasus di Provinsi Jambi)” yang dibiayai dari dana Penerimaan Negara Bukan Pajak Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (LPPM) Universitas Jambi (Unja). Oleh sebab itu, kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Unja, Ketua LPPM Unja, dan Dekan Fakultas Hukum Unja yang telah mendorong dan memberikan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan tri dharma perguruan tinggi di bidang penelitian. Secara khusus, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Jambi, Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jambi, dan Kepala Badan Kepegawaian Pengelolaan Sumber Daya Manusia Kabupaten Tanjung Jabung Timur yang telah memberikan data dan informasi sehingga penelitian ini berhasil diselesaikan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Alamsyah, Wana, Lais Abid, and Agus Sunaryanto. “Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018” (2018): 1–33. [https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan\\_tren\\_penindakan\\_kasus\\_korupsi\\_2018.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_tren_penindakan_kasus_korupsi_2018.pdf).
- Atmasasmita, Romli. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: Gramedia, 2017.
- CNBC Indonesia. “Pemerintah Pecat 1.906 PNS Korup Dengan Tidak Hormat!,” 2019. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190813152746-4-91692/pemerintah-pecat-1906-pns-korup-dengan-tidak-hormat>.
- Jonaedi Efendi. *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim: Berbasis Nilai-Nilai Hukum Dan Rasa Keadilan Yang Hidup Dalam Masyarakat*. Jakarta: Prenamedia Group, 2018.
- Eddy O.S. Hiariej. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. 5th ed. Cahaya Atma Pustaka, 2016.

47 Ibid.

- Fahmi, Wirza, Mahdi Syahbandir, and Efendi. "Kedudukan Pegawai Negeri Sipil Yang Diberhentikan Secara Tidak Hormat Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan." *Law Journal* 1, no. 1 (2017): 246–265.
- Harahap, Nurmalita Ayuningtyas. "Revitalisasi Manajemen Aparatur Sipil Negara Melalui Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Terlibat Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Panorama Hukum* 3, no. 2 (2018): 155–170.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Irawati, Renny. "Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Kejahatan Jabatan Atau Kejahatan Yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan *Risalah HUKUM*, Vol. 8, No. 2 ISSN 021-969X Desember (2012): 96-108.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indoensia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Mendagri, Menpan, BKN. "Sejumlah Hambatan Warnai Proses Pemberian Sanksi PNS Tipikor." *Portal. Bangkabaratkab. Go.Id*. Bangka Barat, 2019. [http:// portal.bangkabaratkab.go.id/aggregator/sources/6](http://portal.bangkabaratkab.go.id/aggregator/sources/6).
- Pratiwi, Cekli Setya, Cristina Yulita, Fauzi, and Shinta Ayu Purnamawati. "Penjelasam Hukum: Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)." *Judicial Sector Support Program* (2016): 1–132.
- Royandi Hutasoit. "Sumut Jawarai Jumlah PNS Terpidana Korupsi Di Indonesia, Dipecat Paling Lambat Desember 2018." Medan: [medan.tribunnews.com](https://medan.tribunnews.com), 2018. <https://medan.tribunnews.com/2018/09/15/sumut-jawarai-jumlah-pns-terpidana-korupsi-di-indonesia-dipecat-paling-lambat-desember-018?page=all>.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. III. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- 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](https://nasional.kompas.com/read/2012/10/16/16472285/mantan.koruptor.jadi.pejabat.menpan.buat.surat.edaran).
- Susanto, Sri Nur Hari. "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi : Suatu Pendekatan Komparasi." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 126–142.
- W. Riawan Tjandra. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.
- Yasin, Muhammad dkk., *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform, 2017).
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Republik Indonesia.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pejabat Pemerintahan
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/03/M.PAN/4/2007 Perihal Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat KKN

- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/4329/SJ tanggal 29 Oktober 2012 Perihal Pengangkatan PNS Kembali Dalam Jabatan Struktural
- Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/03/M.PAN/4/2007 Perihal Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat KKN
- Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.3262/94 tanggal 20 November 2012 Perihal PNS yang Dijatuhi Hukuman Pidana
- Surat Deputi Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor: B- 1213/KSP.00/10-16/03/ 2018 perihal Koordinasi Bersama terkait Pengawasan dan Pengendalian Kepegawaian
- Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap PNS yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan atau Tindak Pidana yang Ada Hubungannya Dengan Jabatan.
- Surat Edaran Menpan Nomor B/50/M.SM.00.00/2019 tanggal 28 Februari 2019 Perihal Petunjuk Pelaksanaan Penjatuhan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XVI/2018.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 01/K/TUN/2012
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 510 K/TUN/2015
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 560 K/TUN/2018
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 23/G/2018/PTUN.JBI
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 24/G/2018/PTUN.JBI
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 25/G/2018/PTUN.JBI
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 26/G/2018/PTUN.JBI
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi Nomor 11/G/2019/PTUN.JBI
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang Padang, Nomor 6/G/ 2018/PTUN.PDG
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang Nomor 43/G/ 2017/PTUN.PLG