

PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA DITINJAU DARI ASPEK ETIKA DAN SUPREMASI HUKUM



Suharyo, S.H., M.H., dkk



BALITBANGKUMHAM Press

**PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI
SIPIL YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA
DITINJAU DARI ASPEK ETIKA
DAN SUPREMASI HUKUM**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI
SIPIL YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA
DITINJAU DARI ASPEK ETIKA
DAN SUPREMASI HUKUM**

Suharyo, S.H., M.H., dkk

BALITBANGKUMHAM Press

@ 2021 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum

**PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG TERLIBAT
TINDAK PIDANA: DITINJAU DARI ASPEK ETIKA
DAN SUPREMASI HUKUM**

Penulis : Suharyo, S.H., M.H.
Syprianus Aristeus, S.H., M.H.
Yuliyanto, S.H., M.H.
Donny Michael, S.H., M.H.
Oktaviana, S.H., M.H.
Farikhah Yuni Susilowati, S.I.P.
Siswanto Budi Nugroho, S.I.P.
Nevi Anggraeni Raharjo, S.I.P.

Editor : Okky Chahyo Nugroho, S.H., M.Si.

Reviewer : Dr. Kristian, S.H., M.Hum.

Layout : Hastin Munawaroh

Dicetak oleh : PT Pohon Cahaya

ISBN : 978-623-6958-58-2

Cetakan Pertama : Desember 2021

Diterbitkan oleh:



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

SAMBUTAN

Salam Pembaruan!

Aparatur Sipil Negara (ASN) di Indonesia dengan jumlah lebih dari 4 (empat) juta orang, merupakan abdi negara dan masyarakat, yang dibekali dengan profesionalisme, nilai-nilai moralitas, etika, dan kepatuhan serta ketaatan kepada hukum dan perundang-undangan yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam melaksanakan kewajiban yang melekat pada jabatannya, ASN terikat dengan kode etik dan kode perilaku yang apabila dilanggar akan menimbulkan hukuman disiplin (hukdis) ringan, sedang, dan berat bahkan bisa saja berdampak pada hilangnya status ASN.

Ketika menjadi narapidana, ASN kemudian dikenakan hukum pidana berdasarkan UU KUHP serta menjadi objek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dalam pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, khususnya Pasal 247, 248, 249, dan 250. Penerapan pasal tersebut ditengah jumlah

ASN yang mencapai 4 juta orang dengan ribuan peraturan pelaksanaan tentu menimbulkan pemahaman yang berbeda antar Kementerian dan Lembaga. Auditor dinilai kesulitan menentukan derajat suatu tindak pidana apakah berencana atau tidak berencana.

Tersusunnya Buku Ilmiah ini diharapkan dapat menjadi referensi serta menjadi acuan bagi pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam mengimplementasikan aturan mengenai Manajemen Aparatur Sipil Negara. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dengan berpartisipasi dan berkontribusi sejak awal sampai akhir penelitian hingga menghasilkan buku ilmiah ini. Semoga Buku ini dapat bermanfaat bagi semua pihak

Jakarta, 15 Desember 2021

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Puguh Budi Utami'.

Dr. Sri Puguh Budi Utami

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat dan rahmatnya sehingga penyusunan buku yang berjudul Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang Terlibat Tindak Pidana: Ditinjau dari Aspek Etika dan Supremasi Hukum dapat dilaksanakan sesuai waktu yang telah ditentukan.

Pemberhentian Aparatur Sipil Negara, atau dalam penelitian ini yang dibatasi dalam ruang lingkup Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang melakukan tindak pidana dengan berencana atau tidak berencana menjadi sangat menarik untuk diteliti karena dalam implementasinya terjadi dinamika yang sangat beragam. Dinamika yang terjadi, di satu pihak dapat diartikan sebagai perwujudan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) dan keadilan pada PNS yang melakukan tindak pidana dengan tidak berencana, dengan pidana kurang dari 2 (dua) tahun, dan dapat diaktifkan kembali sebagai PNS dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Dinamika yang lain, beranjak dari kesetaraan di depan hukum (*equality before the law*), adanya semacam dispensasi dalam perundang-undangan menunjukkan adanya ketidakpastian hukum dan menciderai keadilan dan perasaan warga masyarakat.

Buku ini disusun untuk mengetahui lebih mendalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Pasal 247, 248, 249, dan 250. Dalam pasal-pasal tersebut terdapat peluang bagi PNS yang melakukan tindak pidana dengan tidak berencana, dapat diaktifkan kembali sebagai PNS, dengan berbagai persyaratan.

Akhirnya, kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM, yang telah memberikan kepercayaan kepada tim penulis untuk menyusun buku ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pihak yang berinteraksi dalam pembinaan, pengawasan, dan pemberian sanksi bagi PNS yang melakukan tindak pidana.

Tidak lupa kami sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan buku ini.

Jakarta, September 2021

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum



Ceno Herusetiokartiko, Bc.I.P., S.H., M.H.

PRAKATA PENULIS

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi negara dan masyarakat dalam eksistensinya, selain dibekali dengan profesionalisme yang tinggi, berwawasan kebangsaan, serta selalu patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan mementingkan serta mensukseskan program pemerintah, menghindari dari perbuatan tercela, dan menjaga martabat serta harga diri PNS.

Sejak masa lalu, sampai sekarang dan di masa mendatang, profesi PNS dibutuhkan dan dibekali sesuai keahlian masing-masing, dengan pelaksanaan tugas yang beraneka ragam. Di tengah era modernisasi dan informasi dan transaksi elektronik, tantangan terhadap pelaksanaan profesi PNS semakin kompleks dan berat. Belum lagi, di tengah masyarakat, di mana PNS setiap saat berinteraksi dengan siapapun, kompleksitas dinamika kehidupan masyarakat termasuk beberapa kejahatan (tindak pidana), dapat melibatkan individu PNS baik yang direncanakan maupun tidak direncanakan.

Sebagai perwujudan negara hukum, Negara Kesatuan Republik Indonesia mendasarkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara kepada hukum. Termasuk dalam

dinamika kehidupan orang per orang, pribadi-pribadi dengan profesi yang sangat beragam, juga diatur dalam hukum. Terlebih lagi dalam perilaku menyimpang berupa kejahatan (tindak pidana), secara eksplisit dan implisit, harus diproses secara hukum. Apalagi PNS sebagai orang terpilih, abdi negara dan masyarakat, sebagai pemersatu bangsa, dan pengantar serta pelaksana kegiatan pemerintah dan kenegaraan, yang hidup di negara hukum dengan dengan asas supremasi hukum dan kesetaraan hukum (*equality before the law*), secara professional tetap dapat dijanjikan oleh hukum, jika melakukan tindak pidana. Hanya saja, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, khususnya Pasal 257, 248, 249, dan 250, ada semacam dispensasi berkenaan tindak pidana berencana atau tidak berencana.

Penegasan tentang tindak pidana berencana atau tidak berencana terhadap PNS yang melakukan penyimpangan etika, kepatutan dan martabat sebagai abdi negara dan masyarakat. Dengan adanya dispensasi pada PNS yang melakukan tindak pidana tidak berencana, dan dipidana 2 (dua) tahun, serta dapat diaktifkan kembali sebagai PNS sesuai persyaratan tertentu telah dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, mencederai keadilan, dan berseberangan dengan nilai etika social dan moral yang berada di tengah masyarakat.

Eksistensi negara hukum yang berciri khas juga dengan perlindungan hak asasi manusia, termasuk pada PNS yang melakukan tindak pidana, agar mendapat sanksi yang berkeadilan dan proporsional, yang bersamaan bahwa PNS sebagai suatu

profesi perlu mendapat respon dari organisasi profesi, melalui Majelis Kehormatan Etik PNS sebelum diproses oleh aparaturnya penegak hukum, ataupun setelah PNS menjalani hukuman, karena kesalahannya.

Berdasarkan hasil penelitian dengan topik pemberhentian ASN yang melakukan tindak pidana dengan berencana atau tidak berencana, terdapat perbedaan dalam menyikapi pelaksanaan peraturan pemerintah tersebut. Dalam penerapannya di lapangan, seringkali menimbulkan kegamangan para pihak yang mempunyai kekuasaan dan wewenang. Ada yang mendukung dan ada pula yang menolak. Belum lagi proses penegakan hukumnya berlarut-larut.

Sebagai karya ilmiah, tentu saja hasil penelitian terdapat kekurangan-kekurangan. Untuk itu saran dan masukan kami terima dengan senang hati dan tangan terbuka. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam pelaksanaannya.

Akhirnya kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah memberikan kepercayaan kepada kami untuk melaksanakan penyusunan buku yang berjudul Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang Terlibat Tindak Pidana: Ditinjau dari Aspek Etika dan Supremasi Hukum.

Jakarta, September 2021

Tim Penulis

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PRAKATA PENULIS.....	ix
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Pegawai Negeri Sipil dan Profesionalisme Eksistensi Pegawai Negeri Sipil	1
B. Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana.....	6
C. Ruang Lingkup, Permasalahan, Tujuan dan Manfaat	12
BAB II NEGARA HUKUM, APARATUR SIPIL NEGARA, SANKSI PIDANA DAN <i>RESTORATIVE JUSTICE</i>	15
A. Negara Hukum.....	15
B. Hukum Terkait Aparatur Sipil Negara.....	21
C. Kebijakan Aparatur Sipil Negara di Indonesia.....	35

D. Prinsip Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Governance</i>)	41
E. Tindak Pidana dan Sanksi Pidana	51
F. <i>Restorative Justice</i>	59
G. Interpretasi Perundang-Undangan	63
BAB III DINAMIKA IMPLEMENTASI SANKSI PIDANA DI TENGAH PROFESIONALISME PNS DAN PROBLEMATIKANYA	67
A. Pengumpulan Data Virtual	68
B. Pengumpulan Data Lapangan.....	84
C. Pendapat Narasumber	117
BAB IV KESERASIAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG LAIN SERTA PENDALAMAN TERHADAP ETIKA	129
A. Substansi	130
B. Pelaksanaan.....	133
C. Problematika.....	136
D. <i>Restorative Justice</i> dalam Penyelesaian Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Tindak Pidana.....	143
BAB V PENUTUP	147
A. Kesimpulan	147
B. Rekomendasi.....	149
DAFTAR PUSTAKA.....	153
GLOSARIUM.....	157
INDEKS.....	161
TENTANG PENULIS.....	163

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1	Data Jenis Hukuman Disiplin Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2018-2020.....	34
Tabel 2. 2	Data Terpidana Pegawai Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Tindak Pidana Berencana atau Tidak Berencana	35
Tabel 3. 1	Laporan Pelaksanaan PTDH PNS Tipikor.....	122

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Data ASN yang Berstatus sebagai Narapidana	5
Gambar 1.2	Persentase Jenis Kasus yang Melibatkan PNS	6
Gambar 2.1	Lembaga-Lembaga Pengelola Aparatur Sipil Negara	23

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pegawai Negeri Sipil dan Profesionalisme Eksistensi Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan profesionalisme eksistensi PNS dalam era pembangunan dan modernisasi yang telah dan terus berlangsung sampai saat sekarang, dan masa mendatang di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), adalah sangat strategis, sangat dominan, sebagai abdi negara dan masyarakat.

PNS yang berada di tengah masyarakat lalu hidup dan mengabdikan kepada masyarakat, bangsa dan negara, semakin dituntut profesional sesuai profesinya masing-masing. Tuntutan dan kebutuhan PNS yang selalu meningkatkan profesionalisme, berkenaan perkembangan modernisasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, kecepatan tindakan dan pelayanan, transparansi, serta dinamika masyarakat yang semakin meningkat. Di samping itu, dinamika hubungan internasional dalam berbagai aspek, yang diantaranya banyak (melekat) kebijakan negara yang dilakukan oleh PNS, harus direspon, cepat, tepat, dan terukur oleh PNS yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan.

Selain sebagai abdi negara, Pegawai Negeri Sipil juga merupakan abdi masyarakat. Sebagai abdi masyarakat, Pegawai Negeri Sipil bertugas untuk melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas dan profesional. Ditambah lagi, Pegawai Negeri Sipil harus bisa bertindak sebagai perekat bangsa. Pegawai Negeri Sipil diharapkan mampu menumbuhkan, menjaga, dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa.

Masyarakat Indonesia telah sejak lama menempatkan Aparatur Sipil Negara sebagai salah satu profesi idaman. Selain karena alasan kestabilan pendapatan dan dana pensiun, profesi ini merupakan sebuah profesi yang dianggap mulia dan membanggakan, maka tidak mengherankan apabila banyak pihak yang berminat untuk bergabung menjadi Abdi Negara. Secara umum, Indonesia mengenal 2 (dua) cara perekrutan yaitu melalui jalur umum atau sering disebut Seleksi CPNS dan jalur khusus melalui Sekolah Kedinasan.¹ Seleksi yang ketat mewarnai proses rekrutmen untuk menjadi seorang Abdi Negara, mulai dari Seleksi Kompetensi Dasar (SKD) hingga Seleksi Kompetensi Bidang (SKB) baik Computer Assisted Test (CAT), wawancara, kesehatan fisik, hingga psikotes. Seleksi yang ketat tersebut diharapkan dapat mendasari dan membekali pegawai yang lolos seleksi untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas dan berjiwa Pancasila.

1 Badan Kepegawaian Negara, *Buku Statistik PNS Juni 2020* (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2020).

PNS dalam melaksanakan kewajiban yang melekat pada jabatannya, PNS terikat dengan kode etik dan kode perilaku yang harus ditaati dan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk kebijakan pemerintah yang seringkali mengalami perubahan atau pembaruan demi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Kode etik dan kode perilaku akan membentuk perilaku baik didalam dan diluar tugas kedinasan. Secara tidak langsung, akan memberikan dampak pada kinerja dan membentuk setiap PNS yang bersih serta jauh dari permasalahan hukum. Seperti diketahui, pelanggaran kode etik dan perilaku akan menimbulkan dampak dengan hukuman ringan, sedang dan berat. Bisa saja akan berdampak pada hilangnya status sebagai PNS.

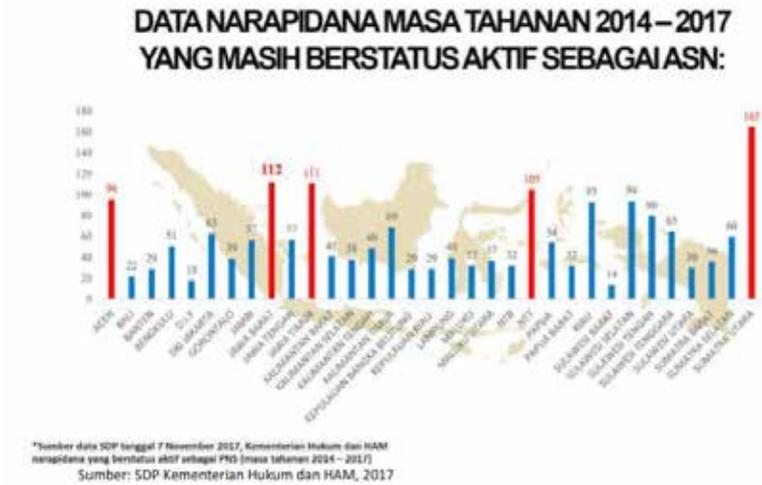
Akan tetapi, profesi Pegawai Negeri Sipil sangat beragam dengan berbagai dinamika dan tantangan, yang pada gilirannya walaupun telah dibekali kemampuan, profesionalisme petunjuk pelaksanaan, maupun pengawasan yang ketat dari pimpinan/ institusi, sebagai manusia biasa pada gilirannya ada juga yang melakukan kesalahan/tindak pidana baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan. Pada profesi pegawai negeri sipil, pihak yang melakukan prestasi kerja melebihi tugas dan fungsinya diberikan penghargaan secara wajar. Namun begitu, pada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan tindak pidana, apalagi yang dilakukan secara sengaja akan mendapat sanksi pidana, yang disengaja dalam kategori ringan dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, yang berproses akhir pada sanksi pidana atau hukuman. Hal tersebut dilakukan terhadap PNS yang melakukan

tindak pidana secara terencana ataupun tidak terencana sebagai pengamalan negara hukum di Indonesia yang harus dipertanggungjawabkan secara pidana.

Sampai saat ini belum ada data akurat terkait kasus hukum yang dilakukan oleh PNS. Namun berdasarkan data Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), selama tahun 2014-2017 terdapat 1879 pegawai ASN yang menjadi narapidana dengan berbagai jenis pelanggaran hukum.² Khusus untuk tindak pidana korupsi, pada siaran pers tanggal 13 September 2018, Badan Kepegawaian Negara (BKN) menyampaikan bahwa 2.357 PNS terlibat tindak pidana korupsi (tipikor) berkekuatan hukum tetap (inkracht) terdiri dari 1.917 PNS bekerja aktif di Pemerintah Kabupaten/Kota, 342 PNS bekerja di Pemerintah Provinsi dan 98 PNS bekerja di Kementerian/Lembaga di Wilayah Pusat.³

-
- 2 Nuraida Mokhsen, "Pentingnya Kode Etik Dan Kode Perilaku Untuk Membangun Profesionalitas ASN," 2019, accessed February 4, 2021, https://www.kasn.go.id/details/item/download/96_ecf977d27099bc6d9bd69f061f303250.
 - 3 Mohammad Ridwan, "BKN-Kemendagri-KemenPANRB Sepakati Komitmen Percepat Pemberhentian 2.357 PNS Tipikor," *Badan Kepegawaian Negara* (Jakarta, September 14, 2018), <https://www.bkn.go.id/wp-content/uploads/2017/01/BKN-Kemendagri-KemenPANRB-Sepakati-Komitmen-Percepat-Pemberhentian-2.357-PNS-Tipikor.pdf>.

Gambar 1.1 Data ASN yang Berstatus sebagai Narapidana



Dari gambar di atas, dapat dilihat bahwa ASN yang melakukan tindak pidana cukup tersebar di semua wilayah Indonesia. Dengan jumlah ASN yang melakukan tindak pidana tertinggi di Provinsi Sumatera Utara dengan jumlah sebanyak 165 narapidana. Di kawasan Indonesia Timur juga, jumlah tertinggi berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur sebanyak 105 narapidana berstatus PNS. Sedangkan di Pulau Jawa, jumlah narapidana yang masih berstatus PNS tertinggi berada di Jawa Barat dengan 112 narapidana dan Jawa Timur dengan 111 narapidana.

Gambar 1. 2 Persentase Jenis Kasus yang Melibatkan PNS



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN dari data Kemenumham Tahun 2017.

Apabila dilihat dari persentase jenis kasus pidana yang melibatkan PNS sendiri yang paling banyak adalah kasus tindak pidana korupsi dengan 58% dengan 1082 orang. Berada di posisi selanjutnya adalah kasus tindak pidana narkoba sebanyak 17% dengan 382 orang. Kasus-kasus pidana yang melibatkan PNS sebagian besar merupakan kasus tindak pidana khusus, hal ini sungguh miris mengingat PNS sebagai pelayan publik memberikan contoh yang buruk bagi publik itu sendiri atau dalam hal ini masyarakat.

B. Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana

Sebagai profesi khusus dan sebagai aparatur negara, ketika menjadi narapidana, maka Pegawai ASN selain dikenakan hukuman pidana berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) juga menjadi objek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

UU ASN merupakan produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari pada semangat reformasi.⁴ Dalam peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, hukuman bagi Pegawai ASN yang melakukan tindak pidana secara eksplisit ditegaskan dalam paragraf 6 pasal 247-249 yang berbunyi:

Paragraf 6

Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan

Pasal 247

PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.

Pasal 248

- (1) PNS yang dipidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila:

4 Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 3.

- a. perbuatannya tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS;
 - b. mempunyai prestasi kerja yang baik;
 - c. tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali;
 - d. dan tersedia lowongan Jabatan.
- (2) PNS yang dipidana dengan pidana penjara kurang dari 2 (dua) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana tidak dengan berencana, tidak diberhentikan sebagai PNS apabila tersedia lowongan Jabatan.

Pasal 249

- (1) PNS yang tidak diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248, selama yang bersangkutan menjalani pidana penjara, maka tetap bersatus sebagai PNS dan tidak menerima hak kepegawaiannya sampai diaktifkan kembali sebagai PNS.
- (2) PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaktifkan kembali sebagai PNS apabila tersedia lowongan Jabatan.
- (3) Dalam hal tidak tersedia lowongan jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun, PNS yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat.
- (4) PNS yang menjalani pidana penjara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sudah berusia 58 (lima puluh delapan) tahun, diberhentikan dengan hormat.

Pasal 250

PNS diberhentikan tidak dengan hormat apabila:

- a. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Dipidana dengan pidana 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;
- c. Menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
- d. Dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilalukan dengan berencana.

Pelaksanaan dan penerapan terhadap pasal tersebut di tengah profesi pegawai negeri yang sangat beragam dengan jumlah ASN yang mencapai 4,1 juta orang, dengan ribuan peraturan pelaksanaan, sudah tentu akan menimbulkan pemahaman yang berbeda-beda dan pelaksanaan yang berbeda-beda antara berbagai Kementerian dan Lembaga, termasuk di Kementerian Hukum dan HAM. Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM selaku institusi pengawasan internal di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM mengemukakan bahwa untuk

menerapkan pasal 247, pasal 248, dan pasal 249 PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS tersebut, auditor memiliki kesulitan dalam menentukan derajat suatu tindak pidana Pasal apakah berencana atau tidak berencana.

Pengertian tindak pidana menurut Wirjono Prodjodikoro, yaitu tindak pidana adalah pelanggaran norma-norma dalam tindak hukum lain, yaitu hukum perdata, hukum ketatanegaraan, dan hukum tata usaha pemerintah, yang oleh pembentuk undang-undang ditanggapi dengan suatu hukum pidana.

Disebutkan dalam pasal 247 PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, dikatakan bahwa seorang PNS berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan dengan hormat karena dihukum penjara. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 247 PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS yang berbunyi “PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana”.

Arti berencana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah ada rencana atau anangan. Dalam artian suatu

tindakan yang dirancang secara terstruktur untuk dilakukan, dilaksanakan atau dikerjakan dalam rangka untuk mencapai suatu tujuan yang telah disepakati sebelumnya. Sementara itu tidak berencana adalah tidak ada rencana atau anangan. Dalam artian tindakan yang dilakukan tidak atas dasar karena anjuran, pengaruh, kesepakatan atau direncanakan terlebih dahulu. Dalam lingkup masalah hukum pidana dimasukkannya unsur “berencana” dan “tidak berencana” akan berdampak pada akibat atau pertanggungjawaban atas tindakan yang melawan hukum. Perlu digarisbawahi bahwa sanksi pidana akan lebih berat apabila tindak pidana dilakukan secara berencana dibandingkan dengan tidak ada perencanaan sebelumnya.

Perbuatan tindak pidana berencana adalah tindakan yang melanggar hukum pidana dengan perbuatan yang sudah direncanakan sebelumnya. Seperti contoh pada Pasal 340 KUHP tentang pembunuhan berencana yang berbunyi “barang siapa yang sengaja dengan rencana terlebih dahulu yang mengakibatkan hilangnya nyawa seseorang, kemudian pertanggungjawabannya dengan hukuman pidana mati atau seumur hidup atau paling lama dua puluh tahun”. Sedangkan perbuatan tindak pidana tidak berencana adalah tindakan yang melanggar hukum pidana tanpa ada persiapan atau rencana untuk melakukan tindak pidana tersebut, biasanya didasari oleh kebutuhan yang mendesak.

Kompleksitas dan dinamika profesi Pegawai Negeri Sipil, tantangan, dan kendala yang terjadi di tengah masyarakat dengan era teknologi informasi dan teknologi canggih yang

sangat cepat yang menyebabkan PNS terkena sanksi pidana dapat beragam. Terbuka kemungkinan karena sistem dalam manajemen di lingkungan profesinya yang lemah, tidak handal, dan mudah dibobol oleh orang atau pihak lain yang tidak berhak. Bisa jadi karena peralatan yang tidak memadai, sehingga dalam materi tertentu misalnya kedokteran. Pasien yang harus ditangani di lingkungan pelayanan pemerintah, meninggal dunia atau malpraktek, maka problematika yang ada adalah tindakan pemberhentian PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana dan tidak berencana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 sudah tepat atau justru menimbulkan kegamangan baik pada pihak yang mempunyai kekuasaan dan wewenang. Berkenaan dengan model *restorative justice* pada pelaku tindak pidana anak dengan ancaman hukuman maksimal tertentu, sekarang berkembang suatu pendekatan *restorative justice* pada PNS yang melakukan kejahatan secara tidak berencana dan dijatuhi hukuman 2 (dua) tahun.

C. Ruang Lingkup, Permasalahan, Tujuan dan Manfaat

ASN terbagi menjadi PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), mengingat bahwa PPPK baru berjalan beberapa tahun dengan jumlah pegawai yang sangat sedikit maka pembahasan dalam buku ini dibatasi hanya pada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan tindak pidana/penyelewengan

yang dilakukan berencana/tidak berencana. Pemberhentian yang dimaksud berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap. Selanjutnya secara normatif penelitian ini merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Permasalahan yang dapat diangkat sesuai latar belakang dalam penulisan buku ini adalah bagaimana implementasi pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan apakah dapat dimungkinkan pendekatan *restorative justice* diterapkan pada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan kejahatan secara tidak berencana dan dijatuhi hukuman 2 (dua) tahun.

Sedangkan penulisan buku ini bertujuan untuk mengetahui kejelasan dan tujuan dari pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Negeri Sipil Paragraf 6 Pemberhentian karena Melakukan Tindak Pidana/ Penyelewengan khususnya terkait pidana yang dilakukan dengan berencana atau tidak berencana.

Secara teoritis, buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam menambah bahan-bahan hukum yang dapat digunakan oleh Kementerian/ Lembaga, Pemerintah Daerah dan diterima dengan baik oleh masyarakat. Serta diharapkan dapat mendukung dalam upaya pengembangan sistem hukum dan

penataan produk hukum di Indonesia. Dan secara praktis buku ini juga diharapkan dapat mendukung pihak-pihak terkait, untuk memperoleh kepastian hukum atas implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 mengenai Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Di samping itu, dalam memperkuat dan bahkan mengadakan perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan mengenai pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang melakukan tindak pidana berencana atau tidak berencana.

BAB II

NEGARA HUKUM, APARATUR SIPIIL NEGARA, SANKSI PIDANA DAN *RESTORATIVE JUSTICE*

A. Negara Hukum

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik atau merupakan organisasi pokok dari kekuasaan politik. Dengan kata lain negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu.⁵ Berdasarkan pernyataan Miriam Budiardjo, dapat dilihat bahwa Indonesia sebagai sebuah negara juga memiliki tujuan, antara lain untuk melindungi segenap tumpah darah Indonesia, dan hal tersebut dapat dicapai salah satunya dengan melalui bentuk struktur hukumnya.

5 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1982), 38-39.

Negara yang berdasarkan atas hukum bertujuan untuk tumbuh menjadi negara yang demokratis dan menjunjung tinggi keadilan. Hukum juga menjadi alat untuk membatasi kewenangan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Adanya konsep konstitusi atau hukum bisa dijadikan instrumen untuk memperbaiki tatanan kehidupan. Selain itu, sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan berdasar kedaulatan hukum.

Negara hukum merupakan negara yang berdasarkan hukum, segala aspek kehidupan diatur oleh hukum dengan tujuan terwujudnya keadilan. Konsep negara hukum terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) atau kedaulatan hukum yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Konsep negara hukum yang paling dikenal di dunia adalah konsep negara hukum *Rechtsstaat* produk eropa Kontinental serta konsep negara hukum *Rule of Law* produk Anglo Saxon.⁶

Hukum bersifat dinamis dan selalu berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Setiap negara juga memiliki ciri khas terkait dalam pengembangan hukum. Pandangan hidup (*way of life*) dan sejarah hukum tiap negara tidak sama, demikian juga Indonesia yang berbeda dengan negara lain. Penyelenggaraan negara di Indonesia didasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila mengatur

6 Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 25.

untuk masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur serta sebagai alat pemersatu seluruh elemen bernegara dan berbangsa.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di dalam Pasal 1 Ayat 3 dijelaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang digunakan sebagai dasar untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsep negara hukum ini dimaksudkan dengan mewujudkan suatu sistem yang berkeadilan dan tidak sewenang-wenang terhadap semua elemen serta sebagai dasar kehidupan bermasyarakat. Menurut Sudargo Gautama ada tiga ciri atau unsur dari negara hukum, yakni:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan
Maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Azas Legalitas
Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.
3. Pemisahan Kekuasaan
Agar hak-hak asasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Sementara menurut Arief Sidharta, terkait unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum, merumuskan pandangannya sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat '*predictable*'. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;

- f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
 - g. Berlakunya persamaan (*Similia Similius* atau *Equality before the Law*). Dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
3. Asas demokrasi, bahwa setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk memengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan, sehingga asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
4. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
- a. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - b. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - c. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;

- d. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - e. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
 - f. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Upaya pembaruan tatanan hukum di Indonesia harus dilakukan secara terus-menerus. Hal ini bertujuan agar hukum dapat terus menjalankan peran dan fungsinya sebagai pedoman dalam kehidupan masyarakat. Hukum sendiri merupakan produk keputusan politik sehingga pembuatan produk hukum sangat ditentukan oleh perimbangan kekuatan atau konfigurasi politik.

Pembentukan produk hukum dalam pembaruan tatanan hukum harus terus berpegang pada Pancasila sebagai dasar, ideologi, cita hukum, dan norma fundamental negara, agar tidak terjadi penyimpangan dan manipulasi.

B. Hukum Terkait Aparatur Sipil Negara

1. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sangat perlu untuk dilakukan penataan salah satu sektor masyarakat yang berjumlah cukup banyak, yaitu Pegawai Negeri Sipil. Dengan semangat untuk memberikan kepastian hukum bagi para pegawai negeri sipil, pemerintah menghadirkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Ide awal saat menghadirkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah untuk menerapkan sistem manajemen pegawai yang berbasis jabatan (*position based personnel management system*) sebagai pengganti sistem manajemen pegawai berbasis karir (*career based personnel management system*) yang diterapkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.⁷

Undang-undang mengenai aparatur sipil negara ini telah melakukan perubahan mendasar dalam pengaturan tentang

7 Naskah akademik RUU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

pegawai aparatur sipil negara yang selanjutnya disebut pegawai ASN. Undang-undang ini membagi manajemen ASN ke dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dengan pembagian tersebut maka UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ini tidak hanya mengenal pegawai pemerintah tetap, yaitu PNS, namun juga memperkenalkan sebuah sistem kepegawaian baru berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu/kontrak, yaitu PPPK.

Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, seorang ASN berfungsi sebagai:

- a. Pelaksana kebijakan publik;
- b. Pelayan publik; dan
- c. Perikat dan pemersatu bangsa.

Dalam memenuhi fungsi di atas, seorang pegawai ASN harus mampu untuk:

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan

- c. Memererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

2. Lembaga Pengelola ASN

Gambar 2. 1 Lembaga-Lembaga Pengelola Aparatur Sipil Negara



Sumber: BKN, 2021

a. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi

Sebagai salah satu lembaga yang bertugas membantu Presiden dalam perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan terkait dengan

pelaksanaan kebijakan Aparatur Sipil Negara, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi memiliki tugas utama untuk menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dalam kesehariannya kementerian ini berfungsi untuk:

1. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
2. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
3. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian PANRB;
4. Koordinasi pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
5. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian PANRB; dan
6. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian PANRB

b. Lembaga Administrasi Negara

Lembaga Administrasi Negara yang selanjutnya disingkat LAN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang diberi kewenangan melakukan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, dan pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ASN.

Di dalam Undang-Undang ASN, secara rinci dituliskan bahwa LAN memiliki fungsi untuk:

- 1) Pengembangan standar kualitas pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN;
- 2) Pembinaan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN;
- 3) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan kompetensi manajerial Pegawai ASN baik secara sendiri maupun bersama-sama lembaga pendidikan dan pelatihan lainnya;
- 4) Pengkajian terkait dengan kebijakan dan Manajemen ASN; dan
- 5) Melakukan akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN, baik sendiri maupun bersama lembaga pemerintah lainnya.

Secara lebih lanjut, dituliskan bahwa LAN bertugas:

- 1) Meneliti, mengkaji, dan melakukan inovasi Manajemen ASN sesuai dengan kebutuhan kebijakan;

- 2) Membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN berbasis kompetensi;
- 3) Merencanakan dan mengawasi kebutuhan pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN secara nasional;
- 4) Menyusun standar dan pedoman penyelenggaraan dan pelaksanaan pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan penjurusan tertentu, serta pemberian akreditasi dan sertifikasi di bidangnya dengan melibatkan kementerian dan lembaga terkait;
- 5) Memberikan sertifikasi kelulusan peserta pendidikan dan pelatihan penjurusan;
- 6) Membina dan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan analisis kebijakan publik; dan
- 7) Membina Jabatan Fungsional di bidang pendidikan dan pelatihan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, LAN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara berwenang dalam:

- 1) Mencabut izin penyelenggaraan pendidikan dan latihan Pegawai ASN yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Memberikan rekomendasi kepada Menteri dalam bidang kebijakan dan Manajemen ASN; dan
- 3) Mencabut akreditasi lembaga pendidikan dan pelatihan Pegawai ASN yang tidak memenuhi standar akreditasi.

c. Badan Kepegawaian Negara

Di dalam pasal 47 Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa BKN memiliki fungsi:

- 1) Pembinaan penyelenggaraan Manajemen ASN;
- 2) Penyelenggaraan Manajemen ASN dalam bidang pertimbangan teknis formasi, pengadaan, perpindahan antar instansi, persetujuan kenaikan pangkat, pensiun; dan
- 3) Penyimpanan informasi Pegawai ASN yang telah dimutakhirkan oleh Instansi Pemerintah serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi ASN.

Selanjutnya, di pasal 48 Undang-Undang ASN, BKN bertugas dalam:

- 1) Mengendalikan seleksi calon Pegawai ASN;
- 2) Membina dan menyelenggarakan penilaian kompetensi serta mengevaluasi pelaksanaan penilaian kinerja Pegawai ASN oleh Instansi Pemerintah;
- 3) Membina Jabatan Fungsional di bidang kepegawaian;
- 4) Mengelola dan mengembangkan sistem informasi kepegawaian ASN berbasis kompetensi didukung oleh sistem informasi kearsipan yang komprehensif;
- 5) Menyusun norma, standar, dan prosedur teknis pelaksanaan kebijakan Manajemen ASN;

- 6) Menyelenggarakan administrasi kepegawaian ASN; dan
- 7) Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar, dan prosedur manajemen kepegawaian ASN.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, BKN berwenang mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN.

d. Badan Kepegawaian Daerah

Badan ini bertugas untuk mengatur administrasi kepegawaian pemerintah daerah, baik pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah di tingkat provinsi. Pembentukan BKD didasarkan pada peraturan daerah masing-masing. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah, semua urusan kepegawaian berada pada pemerintah pusat, sedangkan yang ada di daerah hanya sebagai pelaksana administrasi kepegawaian dari kebijakan pemerintah pusat. Namun, setelah pelaksanaan otonomi daerah, segala urusan penyelenggaraan di daerah terkonsentrasi di Badan Kepegawaian Daerah. Badan Kepegawaian Daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.

3. Rekrutmen ASN

Secara umum, ada tiga kategori jalur penerimaan ASN, yaitu melalui jalur CPNS, sekolah kedinasan, dan PPPK. Pendaftaran dilakukan melalui satu web portal yang digagas oleh BKN bertajuk Sistem Seleksi Calon Aparatur Sipil Negara (SSCASN).

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pasal 12 ayat 1 dinyatakan bahwa kebutuhan PNS secara nasional ditetapkan oleh Menteri pada setiap tahun, setelah memperhatikan pendapat menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan pertimbangan teknis dari Kepala BKN. Selanjutnya di Pasal 16 diatur bahwa untuk menjamin kualitas PNS, pengadaan PNS dilakukan secara nasional. Pengadaan PNS tersebut merupakan kegiatan untuk mengisi kebutuhan:

- a. Jabatan Administrasi, khusus pada Jabatan Pelaksana;
- b. Jabatan Fungsional Keahlian, khusus pada JF ahli pertama dan JF ahli muda; dan
- c. Jabatan Fungsional Keterampilan, khusus pada JF pemula dan terampil.

Di dalam Peraturan Pemerintah yang sama, pasal 19 mengamanatkan bahwa pengadaan PNS dilakukan melalui tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Pengumuman lowongan;
- c. Pelamaran;
- d. Seleksi;
- e. Pengumuman hasil seleksi;
- f. Pengangkatan calon PNS dan masa percobaan calon PNS; dan
- g. Pengangkatan menjadi PNS.

Di dalam pasal 23 di Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, syarat untuk menjadi seorang ASN adalah sebagai berikut:

- a. Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - 1) Usia paling rendah 18 (delapan belas) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun pada saat melamar;
 - 2) Tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih
 - 3) Tidak pernah diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau tidak dengan hormat sebagai PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;
 - 4) Tidak berkedudukan sebagai calon PNS, PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - 5) Tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik atau terlibat politik praktis;
 - 6) Memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan Jabatan;

- 7) Sehat jasmani dan rohani sesuai dengan persyaratan Jabatan yang dilamar;
 - 8) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau negara lain yang ditentukan oleh Instansi Pemerintah; dan
 - 9) Persyaratan lain sesuai kebutuhan Jabatan yang ditetapkan oleh PPK.
- b. Batas usia yang dimaksud dapat dikecualikan bagi Jabatan tertentu, yaitu paling tinggi 40 (empat puluh) tahun.
 - c. Jabatan tertentu tersebut ditetapkan oleh Presiden.

Proses seleksi tersebut terdiri atas 3 (tiga) tahap yaitu seleksi administrasi, seleksi kompetensi dasar, dan seleksi kompetensi bidang. Seleksi administrasi dilakukan untuk mencocokkan antara persyaratan administrasi dengan dokumen pelamaran yang disampaikan oleh pelamar. Seleksi kompetensi dasar dilakukan untuk menilai kesesuaian antara kompetensi dasar yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi dasar PNS. Standar kompetensi dasar tersebut meliputi karakteristik pribadi, intelegensia umum, dan wawasan kebangsaan. Seleksi kompetensi bidang dilakukan untuk menilai kesesuaian antara kompetensi bidang yang dimiliki oleh pelamar dengan standar kompetensi bidang sesuai kebutuhan Jabatan.

4. Pendidikan dan Pelatihan

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 pasal 34 dijelaskan

bahwa Calon PNS wajib menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun. Masa percobaan tersebut merupakan masa prajabatan. Masa prajabatan dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan. Proses pendidikan dan pelatihan dilakukan secara terintegrasi untuk membangun integritas moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang. Pendidikan dan pelatihan hanya dapat diikuti 1 (satu) kali. Pembinaan pendidikan dan pelatihan dilakukan oleh Kepala LAN.

5. Disiplin

Pada pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen ASN, disebutkan bahwa setiap calon PNS pada saat diangkat menjadi PNS wajib mengucapkan sumpah/janji. Pengucapan sumpah/janji tersebut dilakukan pada saat pelantikan oleh PPK. Sumpah/janji dilakukan menurut agama atau kepercayaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sumpah/janji tersebut berbunyi sebagai berikut:

“Demi Allah, saya bersumpah:

bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara, dan pemerintah;

bahwa saya, akan mentaati segala peraturan perundangundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;

bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat pegawai negeri sipil, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang, atau golongan;

bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan;

bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara”.

Intinya adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Kaitan dengan hukuman disiplin, PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil membagi dalam 3 (tiga) tingkatan sesuai pasal 7 ayat 1 yakni:

1. Hukuman disiplin ringan;
2. Hukuman disiplin sedang; dan
3. Hukuman disiplin berat.

Sesuai pasal 7 ayat 2 adapun Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari 1) teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan

tidak puas secara tertulis. Untuk jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun. Hukuman disiplin berat terdiri dari penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.

Tabel 2. 1 Data Jenis Hukuman Disiplin Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2018-2020

No.	Jenis Hukuman Disiplin	Tahun		
		2018	2019	2020
1	Pidana Narkotika	32	29	49
2	Pidana Korupsi	8	8	2
3	Pidana Penipuan	4	3	3
4	Pidana Penganiayaan	-	3	3
5	Pidana Penggelapan	-	-	1
6	Pidana Pencurian	-	1	1
7	Pidana Penyuapan	1	-	-
8	Pidana Pelarian Napi	-	2	-
Total		45	46	59

Tabel 2. 2 Data Terpidana Pegawai Kementerian Hukum dan HAM Berdasarkan Tindak Pidana Berencana atau Tidak Berencana

No.	Jenis Tindak Pidana	Tahun		
		2018	2019	2020
1	Pidana Berencana	0	0	0
2	Pidana Tidak Berencana	45	46	59

C. Kebijakan Aparatur Sipil Negara di Indonesia

1. Arah Kebijakan dan Strategi Nasional

Dari ketujuh pilar pembangunan nasional dalam RPJMN 2020-2024, peranan dari Kementerian PANRB secara langsung berada pada pilar ke tujuh yaitu Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik dan dalam upaya menegakkan pilar ketujuh ini, pemerintah kemudian menetapkan bahwa salah satu arah kebijakan pembangunan Polhukhankam terfokus pada bidang Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola.⁸

Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola dipandang perlu untuk mendapat perhatian karena birokrasilah yang mendukung pelaksanaan seluruh agenda pembangunan agar mencapai target yang ditetapkan. Arah kebijakan ini ditopang dengan empat

8 *Rancangan Rencana Strategis Kementerian PANRB Tahun 2020-2024* (Jakarta, 2020), 101, https://ppid.menpan.go.id/download/info-setiap-saat/renstra/RENSTRA_2020-2024.pdf.

kegiatan prioritas, yaitu: Penguatan implementasi manajemen ASN; Penataan kelembagaan dan proses bisnis; Reformasi sistem akuntabilitas kinerja; Transformasi pelayanan publik.

Arah kebijakan tersebut akan dicapai dengan strategi sebagai berikut:

1. Penguatan implementasi manajemen ASN, melalui:
 - a. Penerapan manajemen talenta nasional ASN;
 - b. Peningkatan sistem merit ASN;
 - c. Penyederhanaan eselonisasi; serta
 - d. Penataan jabatan fungsional;
2. Penataan kelembagaan dan proses bisnis, melalui:
 - a. Penataan kelembagaan instansi pemerintah; dan
 - b. Penerapan SPBE terintegrasi;
3. Reformasi sistem akuntabilitas kinerja, melalui:
 - a. Perluasan implementasi sistem integritas;
 - b. Penguatan pengelolaan reformasi birokrasi dan akuntabilitas kinerja organisasi; serta
 - c. Reformasi sistem perencanaan dan penganggaran;
4. Transformasi pelayanan publik, melalui:
 - a. Pelayanan publik berbasis elektronik (*e-service*);
 - b. Penguatan pengawasan masyarakat atas kinerja pelayanan publik;

- c. Penguatan ekosistem inovasi; dan
- d. Penguatan pelayanan terpadu.

Kebijakan nasional tentang Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola kemudian oleh Kemenpan RB, selaku salah satu lembaga pengelola Aparatur Sipil Negara, diturunkan ke dalam arah kebijakan dan strategi Kementerian PANRB yang disusun dengan memperhatikan lingkungan dan isu strategis yang sedang terjadi dan yang diproyeksikan akan terjadi, baik secara eksternal maupun internal.

Arah kebijakan dan strategi Kementerian PANRB untuk mencapai tujuan pertama dijabarkan sebagai berikut:

1. Reformasi kelembagaan dan ketatalaksanaan, melalui:
 - a. Penguatan kebijakan kelembagaan;
 - b. Pengembangan Tata Kelola SPBE;
 - c. Pengembangan Arsitektur SPBE yang terintegrasi pada tingkat nasional;
 - d. Pengembangan strategi penerapan SPBE terintegrasi pada tingkat K/L/D;
 - e. Penguatan koordinasi interorganisasi dan antarorganisasi K/L/D lintas sektor;
 - f. Pengembangan proses bisnis (holistik-integratif), berbasis tematik;
 - g. Penyederhanaan struktur;

2. Penguatan implementasi manajemen ASN berbasis merit, melalui:
 - a. Penguatan kebijakan implementasi manajemen ASN berbasis merit;
 - b. Penguatan standarisasi jabatan dan kompetensi berbasis kebutuhan;
 - c. Penguatan perencanaan dan pengadaan berbasis prioritas strategis;
 - d. Pengembangan model pengadaan ASN;
 - e. Penerapan manajemen talenta nasional ASN;
 - f. Penguatan manajemen kinerja;
 - g. Pengembangan sistem kesejahteraan;
 - h. Penguatan budaya integritas ASN;
 - i. Peningkatan implementasi sistem merit;
3. Peningkatan kualitas implementasi SAKIP, melalui:
 - a. Penguatan kebijakan penerapan SAKIP;
 - b. Penguatan implementasi perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja yang terintegrasi (*e-performance based budgeting*);
 - c. Penyelarasan kinerja nasional (trilateral kinerja);
 - d. Intensifikasi sistem alih pengetahuan, replikasi dan/atau adaptasi *best practices*;

- e. Penguatan penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen kinerja;
 - f. Pemberian insentif penerapan SAKIP;
4. Penguatan pengawasan, melalui:
- a. Penguatan Sistem Integritas Nasional;
 - b. Peningkatan independensi dan profesionalisme lembaga pengawasan;
 - c. Peningkatan Sinergitas Pengawasan;
 - d. Perluasan pembangunan zona integritas pada sektor-sektor strategis;
5. Peningkatan kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, melalui:
- a. Penguatan dan pembaruan kebijakan pelayanan publik;
 - b. Pengembangan pelayanan publik berbasis elektronik (*e-service*);
 - c. Penguatan inovasi pelayanan publik yang berkelanjutan; dan
 - d. Peningkatan pelayanan publik yang integratif;
6. Peningkatan sinergitas dan koordinasi pelaksanaan reformasi birokrasi nasional, melalui:
- a. Penguatan kebijakan pelaksanaan RB nasional;
 - b. Penguatan kelembagaan dan proses bisnis pelaksana RB Nasional (KPRBN, TRBN, UPRBN, Tim Teknis) dan instansional;

- c. Intensifikasi pembinaan pelaksanaan RB instansional;
- d. Internalisasi pelaksanaan RB nasional dan instansional;
- e. Peningkatan partisipasi masyarakat;
- f. Penguatan sistem monitoring dan evaluasi pelaksanaan RB.

Arah kebijakan dan strategi Kementerian PANRB untuk mencapai tujuan kedua dijabarkan sebagai berikut:

- 1. Peningkatan efektivitas lembaga, melalui:
 - a. Penyederhanaan struktur organisasi Kementerian PANRB;
 - b. Peningkatan sinergitas antarunit kerja;
 - c. Penguatan keterbukaan informasi publik;
 - d. Peningkatan pengelolaan arsip;
 - e. Pengembangan Tata Kelola SPBE Kementerian PANRB; dan
 - f. Peningkatan implementasi SPBE terintegrasi di lingkungan Kementerian PANRB;
- 2. Peningkatan profesionalisme dan implementasi sistem merit, melalui:
 - a. Penguatan kebijakan implementasi manajemen ASN berbasis merit di Kementerian PANRB;
 - b. Penguatan standarisasi jabatan dan kompetensi berbasis kebutuhan;

- c. Penerapan manajemen talenta; dan
 - d. Penerapan manajemen kinerja berbasis TIK;
3. Peningkatan kualitas implementasi SAKIP, melalui:
- a. Penguatan kebijakan penerapan SAKIP di lingkungan Kementerian PANRB;
 - b. Penguatan implementasi perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja yang terintegrasi (*e-performance based budgeting*); dan
 - c. Penguatan penerapan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen kinerja;
4. Peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik, melalui:
- a. Pengembangan pelayanan publik berbasis elektronik (*e-service*); dan
 - b. Peningkatan sarana prasarana pelayanan publik.

D. Prinsip Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)

Konsep *governance* diadopsi oleh para praktisi di lembaga-lembaga pembangunan internasional, di mana konotasi dari konsep *governance* adalah kinerja efektif dalam kaitannya dengan manajemen publik dan upaya untuk memberantas korupsi. Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance*

sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.⁹ Sedangkan *United Nations Development Programme* (UNDP) mengartikan *governance* sebagai —*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation "s affairs at all levels"*¹⁰ atau dapat diterjemahkan secara bebas sebagai penggunaan kekuasaan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengatur masalah-masalah nasional pada semua tingkatan.

Istilah *governance* dan *good governance* telah mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan judul *Governance and Development*. Di dalam publikasi tersebut *governance* didefinisikan sebagai “*the manner in which power is exercised in the management of a country"s social and economic resources for development*”. Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi yang baku akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*, ketika tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka dan dalam proses pengambilan kebijakan bebas dari kecurigaan dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.¹¹

9 Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good Governance* (Jakarta, 2000), 1.

10 Sadu Wasistono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 3rd ed. (Bandung: Fokusmedia, 2003), 30.

11 Miftah Toha, “Transparansi Dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap

UNDP memberikan pengertian *good governance* sebagai suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.¹² Lebih jauh lagi UNDP menyebutkan ciri-ciri dari *good governance* yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjadi bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹³

Salah satu pakar, G.H. Addink merumuskan asas-asas *good governance*:¹⁴

1. Prinsip terkait larangan penyalahgunaan kekuasaan/bertindak sewenang-wenang atau larangan pengalihan kekuasaan:

Tindakan Pemerintah,” in *Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7* (Jakarta, 1999), 2.

12 Centre of Public Policy Study, *LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance* dalam reader Workshop and Seminar on Good Governance diselenggarakan kerjasama Utrecht University dan Universitas Airlangga, Surabaya 4-6 Oktober 2001, hal. 7.

13 Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), 3.

14 D.H. Addink dalam lampiran paper Philipus M. Hadjon berjudul *Konsep Dasar Hukum Administrasi* yang disampaikan pada ceramahnya tanggal 29 Maret 2004 di Kantor Menpan (terjemahan bebas peneliti).

- a. Melawan tujuan kekuasaan (*against the goal of the power*);
 - b. Dalam tujuan yang benar (*an in correct goal*);
 - c. Digunakan secara tepat (*appropriate use*);
 - d. Digunakan secara konsisten sesuai tujuan (*use consistent with the goal*).
2. Prinsip terkait larangan kesewenang-wenangan (prinsip terkait dengan kelayakan/ kewajaran)
- a. Kesewenang-wenangan = bukti yang tidak layak (tidak sistematis) (*arbitrariness = evident unreasonable (complete unsystematic)*);
 - b. Terlihat tetapi tidak masuk akal (keseimbangan kepentingan, tetapi tidak bisa diterima) (*visible unreasonable (balance of interest, but not acceptable)*);
 - c. Tidak bisa diselesaikan dengan layak (sebagian yudisial reviu) (*marginal judicial review*);
 - d. Dalam keadilan (*in fairness*).
3. Prinsip kepastian hukum
- a. Kepastian hukum formal (hak dan kewajiban yang dihargai) (*formal legal certainty (recognizable rights and duties)*);
 - b. Kepastian hukum substansial (ketahanan hukum, perintah yang harus dipenuhi, tidak ada pelanggaran hak tanpa dasar hukum, larangan efek retroaktif (berlaku surut) (*substansial legal certainty (durability of rules,*

order has to be complied with, no infringe of rights without legal base, prohibition of retroactive effect)).

4. Prinsip kepercayaan

- a. Secara umum oleh kebijakan, aturan, secara langsung (spesifik) atau terkait (tidak spesifik) (*in general by policy – rules, directive or circulars*);
- b. Kasus konkrit yang membangkitkan kepercayaan; elemen yang relevan adalah siapa, dengan cara apa, dengan tindakan apa dan disposisi aspek (*concrete case in inspire confidence; relevant elements are: who, in what way, by which act and aspects disposition*).

5. Prinsip persamaan

- a. Persamaan hukum (*equality for the law*);
- b. Persamaan administrasi, elemen, tidak ada keberpihakan, tidak ada diskriminasi negatif, tidak ada diskriminasi positif (*equality of administration, elements: no predisposition, no negative discrimination, no positive discrimination*);
- c. Persamaan persebaran biaya kepentingan umum (*equal spread of costs general interest*).

6. Prinsip proporsionalitas (keseimbangan)

- a. Sanksi administratif (individu dan umum) (*administrative sanctions (individual and general)*);
- b. Keseimbangan yang benar antara sarana dan tujuan (*right balance between means and aims*).

7. Prinsip kehati-hatian

- a. Kehati-hatian substansial (besar, penting) (keseimbangan kepentingan yang penuh kehati-hatian) (*substantial carefulness (careful balance of interests)*);
- b. Kehati-hatian formal (tahapan dalam prosedur memerintah: 1) Pelayanan/perlakuan; 2) Menyelidiki; 3) Konsultasi; 4) publikasi (*formal carefulness (steps in procedure of ordering: 1) treatment, 2) researching, 3) consultation, 4) publication*)).

8. Prinsip pertimbangan

- a. Substansial (membawa alasan sehubungan dengan: fakta, kepentingan, aturan) (*substantial (bearing reason in relation to: facts, interest and rules)*);
- b. Formal (alasan yang dipahami/publikasi maksud administratif) (*formal (recognizable reason by given/ publication of administrative motives)*).

Perwujudan *good governance* sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (*ambt*) atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut. Tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan (*detournement du pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit*) dan bahkan digunakan bertentangan dengan

hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).¹⁵

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi dengan semakin berkembangnya tuntutan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia dan semakin kurang efektifnya pemerintahan, sehingga masyarakat tidak mentoleransi lagi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik.¹⁶ Di Indonesia berkembang asumsi bahwa untuk menciptakan *good governance* pemerintah harus terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini dipengaruhi oleh masa pemerintahan orde baru yang sangat kental dengan stigma tersebut. Meskipun demikian sebenarnya permasalahan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia bukan hanya itu saja.

Sebagai langkah awal pada masa reformasi, pemerintah mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 untuk memenuhi dan melaksanakan tuntutan kehendak rakyat di era reformasi yang ditetapkan dalam pasal-pasal Tap MPR tersebut, antara lain:¹⁷

1. Memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga Tertinggi Negara, Lembaga Kepresidenan, dan Lembaga

15 Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok: Hukum Administrasi*, ed. M. Khoidin (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008), 151.

16 Galang Asmara, "Kedudukan Dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia" (Universitas Airlangga, Surabaya, 2003), 209.

17 *Ibid*, 230-231.

- Tinggi Negara lainnya sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang-Undang Dasar (Pasal 1);
2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat bangsa dan negara (Pasal 2 Ayat (1));
 3. Untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (Pasal 2 Ayat (2));
 4. Untuk menghindari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan (*ambt*) dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
 5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat;
 6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001;

7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan dengan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan hak asasi manusia.

Tindak lanjut dari Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 sebagai wujud komitmen bersama untuk memenuhi tuntutan rakyat dalam memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pasal 3 UU 28/1999 ini telah merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara (*the general principle of organization state*) yang meliputi:¹⁸

1. Asas kepastian hukum

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

2. Asas tertib penyelenggaraan negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

18 *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.*

3. Asas kepentingan umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Tindak Pidana dan Sanksi Pidana

Secara umum, hukum pidana hadir di dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan rasa aman kepada setiap individu maupun kelompok dalam melaksanakan aktifitas kesehariannya. Menurut Soedarto, hukum pidana dapat diartikan sebagai hukum yang mengikat kepada perbuatan-perbuatan yang memenuhi syarat tertentu yang berakibat pidana.¹⁹ Pengertian tersebut tidak terlepas dari KUHP yang memuat dua hal pokok, yakni:²⁰

- a. Memuat aturan dari perbuatan-perbuatan yang diancam pidana, dalam artian KUHP memuat syarat yang harus dipenuhi yang memungkinkan pengadilan menjatuhkan pidana. Negara menyatakan kepada masyarakat dan juga kepada para penegak hukum tentang perbuatan apa saja yang dilarang dan siapa yang dapat dipidana.
- b. KUHP menetapkan konsekuensi apa yang akan diterima oleh orang yang melakukan perbuatan terlarang itu.

Secara ringkas, Amir Ilyas menyimpulkan bahwa hukum pidana merupakan ketentuan yang mengatur tentang apa yang tidak boleh dilakukan beserta sanksinya.²¹

Di dalam bukunya, Romli Atmasasmita mengutip pendapat Profesor Moeljatno yang mengatakan salah satu asas hukum

19 Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana: Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan* (Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, 2012).

20 Ibid, 2.

21 Ibid, 6.

pidana adalah pidana tidak bisa dimengerti tanpa adanya tindakan melawan hukum, tetapi sebaliknya melawan hukum mungkin tanpa adanya kesalahan.²² Atau secara langsung Profesor Moeljatno mengatakan bahwa:

“Bagi saya, ucapan tersebut berarti orang tidak mungkin dipertanggung jawabkan (dijatuhi pidana) kalau dia tidak melakukan perbuatan pidana. Tapi, meskipun melakukan perbuatan pidana, tidak selalu dia dapat dipidana.”²³

Romli Atmasasmita berpendapat bahwa penting untuk membahas asas “tiada pidana tanpa kesalahan” karena:

1. Asas ini mencerminkan aspek filosofi mengenai pikiran manusia dan kejiwaan seorang manusia;
2. Asas ini merupakan wujud implementasi dari teori klasik mengenai fungsi pidana dalam masyarakat yang mencerminkan keterkaitan antara tindak pidana (perbuatan yang dapat dihukum) dan pertanggungjawaban pidana;
3. Asas ini merupakan justifikasi penjatuhan hukuman;
4. Asas ini tidak selalu menghasilkan kepastian hukum, akan tetapi yang terjadi adalah kepastian hukum dalam ketidakpastian hukum.²⁴

22 Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2017), 141.

23 Ibid.

24 Ibid, 143.

Berdasarkan keempat pertimbangan tersebut, dapat diukur seberapa jauh negara dapat menjatuhkan hukuman.

Permasalahan selanjutnya adalah aspek kesengajaan dan lalai yang mengikat ada tidaknya tindakan pidana yang harus dipertanggungjawabkan. Apakah lalai akan tetap dijatuhi hukuman pidana? Bagaimana implikasi dengan berat ringannya hukuman pidana yang harus diberikan? Dalam konteks hukum di Indonesia, delik *culpa* (lalai) dan delik *dolus* (sengaja) harus dibedakan dengan beberapa pertimbangan,²⁵ antara lain:

- a. Segala perbuatan manusia adalah hasil nalar yang mempertimbangkan cost and benefit dari tindakan terkait. Hal ini menyebabkan setiap manusia harus bisa mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut.
- b. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terdapat “hal-hal yang menghapuskan penuntutan dan mengurangi hukuman” sebagai alasan pembenar dan alasan pemaaf. Hal ini menegaskan bahwa tidak selalu pelaku tindak pidana serta merta dijatuhi hukuman.
- c. Kebijakan hukum pidana materiil atau hukum pidana formil sudah seharusnya memperkuat kesejahteraan masyarakat, sehingga tindakan korporasi meskipun mengandung unsur pidana harus dipertimbangkan secara serius.

Terlepas dari unsur sengaja atau tidaknya suatu tindakan pidana, ada hal yang menjadi unsur utama sebuah tindakan

25 Ibid, 153-155.

pidana, yaitu akibat yang merugikan dan kesalahan yang diungkapkan dalam niat jahat (*guilty minds*).²⁶ Kedua unsur tersebut merupakan unsur objektif dan unsur subjektif dalam sebuah tindakan pidana. Kedua hal tersebut dijadikan dasar dalam penentuan tindakan pidana seseorang. Walaupun pada implementasinya, niat jahat adalah sesuatu yang sulit untuk diukur secara pasti, sesuai sifatnya yang subjektif. Tugas dan tanggung jawab untuk menemukan niat jahat dari sebuah peristiwa pidana adalah tugas majelis hakim berdasarkan barang bukti yang dihadirkan oleh penyidik. Setelah diketahui motif atau niat jahat dari sebuah tindakan terlarang tersebut, maka bisa disimpulkan tindak pidananya dan sanksi pidananya.

Menurut Moeljatno, perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana terhadap siapa saja yang melanggar larangan tersebut. Perbuatan tersebut harus juga dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.²⁷ Lebih luas, Simon menjelaskan tindak pidana ialah suatu tindakan atau perbuatan yang diancam dengan pidana oleh Undang-undang Hukum Pidana, bertentangan dengan hukum pidana dan dilakukan dengan kesalahan oleh seseorang yang mampu bertanggung jawab.²⁸

26 Ibid, 158.

27 Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Bina Aksara, 2005), 22.

28 Ibid, 20.

Terhadap elemen-elemen suatu perbuatan melawan hukum), Moeljatno berpendapat bahwa elemen-elemen perbuatan pidana adalah sebagai berikut:²⁹

1. Perbuatan yang terdiri dari kelakuan dan akibat
2. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan
3. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana
4. Unsur melawan hukum yang obyektif (*objektif onrechtselement*)
5. Unsur melawan hukum subyektif (*subjektif onrechtselement*)

Berbicara tentang tindak pidana merupakan perbuatan manusia yang menyimpang bahkan sangat merugikan seseorang, masyarakat, sampai dengan negara. Tindak pidana dengan perkataan lain kejahatan atau delik memang ada yang berupa kejahatan ataupun pelanggaran dalam konteks penelitian ini dibatasi dengan delik kesengajaan dan delik kealpaan. Walaupun sesuai dengan judul penelitian, secara implisit dan eksplisit dinyatakan tindak pidana secara berencana atau tidak berencana.

Sengaja atau *opzet* atau *dolus* dan *alpa* atau *schuld* atau *culpa* adalah bentuk-bentuk kesalahan dalam hukum pidana. Pembagian kejahatan ke dalam delik kesengajaan dan delik kealpaan hanya menandakan bentuk kesalahan dalam suatu rumusan delik. Konsekuensi bentuk kesalahan ini berimplikasi pada berat ringannya pidana yang diancamkan. Delik kesengajaan

29 Ibid, 63.

menghendaki bentuk kesalahan berupa kesengajaan dalam rumusan delik. Sedangkan delik kealpaan menghendaki bentuk kesalahan berupa kealpaan dalam rumusan delik.³⁰

Sedangkan jenis-jenis kesengajaan di dalam hukum pidana, yaitu:³¹

1. Kesengajaan sebagai maksud;
2. Kesengajaan sebagai kepastian;
3. Kesengajaan sebagai kemungkinan;
4. *Dolus eventualis* (kesengajaan bersyarat);
5. Kesengajaan berwarna;
6. Kesengajaan tidak berwarna;
7. Kesengajaan diobyektifkan;
8. *Dolus directus* (corak kesengajaan sebagai kepastian atau keharusan);
9. *Dolus indirectus* (kesengajaan untuk melakukan perbuatan yang dilarang tetapi akibat yang timbul tidak dikehendaki);
10. *Dolus determinatus* (hakikat suatu kesengajaan harus didasarkan pada obyek tertentu);
11. *Dolus indeterminatus* (kesengajaan yang ditujukan kepada sembarang orang);

30 Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revi. (Yogyakarta: Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2015), 149.

31 Ibid, 172-182.

12. *Dolus alternativus* (kesengajaan untuk melakukan suatu perbuatan yang dilarang dan menghendaki akibat yang satu atau akibat yang lain);
13. *Dolus generalis* (kesengajaan kesengajaan yang ditujukan kepada seseorang namun tindakan yang dilakukan lebih dari satu untuk mencapai tujuan tersebut);
14. *Dolus repentinus* (kesengajaan melakukan sesuatu yang muncul dengan tiba-tiba);
15. *Dolus premeditatus* (kesengajaan yang dilakukan dengan rencana terlebih dahulu);
16. *Dolus antecedens* (kesengajaan yang ditempatkan terlalu jauh sebelum tindakan dilakukan);
17. *Dolus subsequens* (kesengajaan suatu perbuatan yang sudah terjadi);
18. *Dolus malus* (kesengajaan yang dilakukan dengan niat jahat).

Terkait dengan kealpaan (kelalaian), undang-undang tidak memberi definisi apakah kelalaian itu. Hanya Memorie Penjelasan (*Memorie Toelichting*) mengatakan, bahwa kelalaian (*culpa*) terletak antara sengaja dan kebetulan. Bagaimanapun juga *culpa* itu dipandang lebih ringan dibanding dengan sengaja. Oleh karena itu, Hazewinkel-Suringa mengatakan bahwa delik *culpa* itu merupakan delik semu (*quasidelict*) sehingga diadakan pengurangan pidana. Bahwa *culpa* itu terletak antara sengaja dan kebetulan kata Hazewinkel-Suringa dikenal pula di negara-negara Anglo-Saxon yang disebut *per infortunium the killing occurred accidentally*. Dalam kejahatan dengan sengaja

berarti mempergunakan salah kemampuannya sedangkan siapa karena salahnya (*culpa*) melakukan kejahatan berarti tidak mempergunakan kemampuannya yang ia harus mempergunakan. Van Hamel membagi *culpa* atas dua jenis, yaitu:

1. Kurang melihat ke depan yang perlu,
2. Kurang hati-hati yang perlu.

Suatu tindak pidana yang dilakukan PNS dimungkinkan tidak dikerjakan perorangan bisa jadi melibatkan sesama PNS atau orang lain. Dalam hukum pidana diuraikan sebagai berikut:³²

1. Pelaku (*Pleger*);
2. Orang yang membuat orang lain melakukan atau penyuruh (*Doen Pleger*);
3. Pelaku peserta (*Medeplegen*);
4. Pembantu (*Medeplichtige*);
5. Pemancing (*Uitlokker*).

Materi hukum pidana dalam konteks pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS harus sesuai dengan politik hukum pidana nasional. Menurut Soedarto terkait penentuan pidana suatu perbuatan yang dikriminalisasi harus beranjak dari:³³

32 Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, 374-419.

33 AR, *Pembaruan Pidana Denda Di Indonesia: Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif*, 92-93.

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil, makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan itu maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang dikehendaki” yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil” (*cost benefit principle*);
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

F. Restorative Justice

PBB mendefinisikan keadilan restoratif sebagai *a way of responding to criminals behavior by balancing the needs of the community, the victims and the offender*.³⁴ (Sebuah penyelesaian terhadap perilaku pidana dengan cara menyeimbangkan antara

34 United Nations, *Handbook on Restorative Justice Programme* (New York: United Nations, 2006), 6.

masyarakat, korban dan pelaku). Pada dasarnya, *restorative justice* adalah pemecahan permasalahan pidana dengan adanya mediasi antara pelaku, korban dan masyarakat. Pendekatan ini menekankan pada keadilan, keseimbangan dan kekeluargaan bagi pihak-pihak yang terlibat. Sehingga memiliki pengaruh dalam hal memulihkan hubungan antar pihak. Adanya rekonsiliasi mendorong masyarakat untuk terlibat dalam penyelesaian. Hal ini sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yang mana konsep ini sudah menyatu dalam jiwa bangsa Indonesia. Hukum pidana berbasis Pancasila adalah hukum yang dapat menciptakan kehidupan yang damai, jauh dari konflik.³⁵

Keadilan restoratif dari pihak korban memberi kesempatan kepada pelaku untuk mengungkapkan rasa penyesalan kepada korban. Perspektif keadilan restoratif ini sebagai akibat adanya pergeseran hukum dari *lex talionis* atau *retributive justice* dengan menekankan pada upaya pemulihan (*restorative*). Dalam upaya pemulihan korban bilamana dengan pilihan pendekatan yang lebih *retributive* dan *legalistic* sulit untuk mengobati luka korban. Maka keadilan restoratif berupaya untuk menekankan tanggung jawab pelaku atas perilakunya yang menyebabkan kerugian orang lain.³⁶

Penyelesaian menggunakan prinsip *restorative justice* pelaksanaan melalui jalur non litigasi, ini merupakan salah satu

35 Romli Atmasasmita, *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2017), 213-216.

36 H. Siswanto Sunarso, *Viktimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 157.

alternatif dalam permasalahan hukum. Dalam sistem peradilan pidana terobosan ini biasa disebut dengan mediasi penal yang berdasar resolusi konflik. Perlu diketahui bahwa penerapan penindakan pidana diselesaikan di pengadilan atau biasa disebut keadilan *retributive*. Karena keadilan *retributive* pelaksanaannya proses yang lama, berbiaya mahal dan tidak ada pemulihan bagi korban, maka muncullah pemikiran sebagai pengembangan sistem pidana yang melibatkan masyarakat agar tidak mengganggu keharmonisan kedepannya.

Restorative Justice berpedoman pada penyelesaian yang atas dasar kesepakatan dan tidak ada pihak yang dirugikan atas kesepakatan tersebut. Menggunakan konsep ini dapat memulihkan hubungan antar pihak yang akan mendorong rekonsialisasi. Untuk menerapkan konsep keadilan restoratif ada beberapa unsur utama, yaitu:³⁷

1. *Restorative justice* adalah satu jenis keadilan yang merupakan konsep hukum proses pidana atau *criminal justice* sistem yang diakui secara universal dan yang diawali ini semakin banyak digunakan dalam berbagai kasus pidana di negara maju.
2. *Restorative justice* memandang tindak pidana itu bukan kejahatan terhadap negara/publik melainkan kejahatan terhadap korban. Ini bisa berbentuk perseorangan atau beberapa orang/kelompok.

37 Hanafi Arief dan Ningrum Ambarsari, "Penerapan Prinsip *Restorative Justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia," *Al'Adl* Vol. 10, no. No. 2 (2018), 186.

3. *Restorative justice* berfokus pada penderitaan atau kerugian yang diderita oleh korban dan bukan pada pemidanaan terhadap pelaku.
4. *Restorative justice* dapat berwujud dialog langsung atau tidak langsung dalam wujud mediasi ataupun rekonsiliasi ataupun pengadilan.
5. *Restorative justice* tidak hanya dalam wujud rekonsiliasi yang bersifat transisional seperti dalam pemaparan.

Menurut Braithwaite *Indonesia is a nation with wonderful resources of intracultural restorative justice. Traditions of musyawarah (musyawarah) decision by friendly cooperation and deliberation-traverse the archipelago. Adat law at the same time allow for diversity to the point of local criminal laws being written to complement universal national laws.*³⁸ Melihat penjelasan tersebut bahwa Indonesia memiliki kekuatan dalam penerapan *restorative justice*. Masyarakat sudah mengenal penyelesaian permasalahan dengan musyawarah sesuai dengan kultur atau budaya Indonesia. Dengan mengedepankan konsep mediasi akan mendapat penyelesaian masalah hukum yang mengutamakan harmonisasi dan keadilan bersifat *win-win solution* berbeda dengan sistem peradilan yang saat ini berlaku yang bisa menimbulkan rasa ketidakpuasan terhadap proses peradilan pidana.

38 Kristian dan Christine Tanuwijaya, "Penyelesaian Perkara Pidana Dengan Konsep Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu Di Indonesia," *Jurnal Mimbar Justitia* Vol. I, no. No. 02 (2005), <https://www.neliti.com/id/publications/178376/penyelesaian-perkara-pidana-dengan-konsep-keadilan-restoratif-restorative-justic>, diakses pada 20 Februari 2021.

G. Interpretasi Perundang-Undangan

Pemberian atau penjatuhan pidana bukanlah masalah yang sepele. Menurut Andi Hamzah, *strafstoemeting* atau penjatuhan pidana merupakan hal yang sangat penting dalam hukum pidana dan peradilan pidana, walaupun pada kenyataannya kurang mendapatkan perhatian khusus.³⁹ Hakim sebagai pemegang wewenang memiliki kekuasaan untuk menetapkan jenis pidana, cara pelaksanaan pidana, dan tinggi rendahnya pidana.⁴⁰ Untuk penentuan tinggi dan rendahnya pidana, hakim dapat bergerak antara minimum pidana yang umum digunakan dalam setiap delik hingga maksimum pidana yang secara khusus digunakan dalam tiap delik. Tidak ada aturan baku yang mengatur cara hakim dalam menjatuhkan pidana minimum atau maksimum.⁴¹ Hal inilah yang pada akhirnya menimbulkan perbedaan penjatuhan pidana, bahkan untuk kasus yang sama. Dalam kaitannya pola penjatuhan pidana minimum khusus mendasarkan pada:⁴²

- a. Guna menghindari perbedaan pidana yang sangat mencolok untuk delik-delik yang secara hakiki berbeda kualitasnya,
- b. Untuk lebih mengefektifkan pengaruh preferensi umum, khususnya bagi delik-delik yang dipandang membahayakan dan meresahkan masyarakat,

39 Suhariyono AR, *Pembaruan Pidana Denda Di Indonesia: Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif* (Depok: Sinar Sinanti, 2012), 274.

40 Ibid, 274.

41 Ibid, 274.

42 Ibid, 274-275.

- c. Dianalogkan dengan pemikiran bahwa dalam hal tertentu maksimum pidana dapat diperberat, maka minimum pidana juga hendaknya dapat diperberat dalam hal tertentu.

Terkait dengan penjatuhan pidana minimum khusus akan membatasi kebebasan hakim dalam menjatuhkan pidana, walaupun di satu sisi akan mengurangi perbedaan atau disparitas penjatuhan pidana oleh hakim. Khusus, terkait dengan penjatuhan pidana minimum khusus, Andi Hamzah mengatakan bahwa ketentuan tersebut ada untung ruginya.⁴³ Kelemahan yang kemungkinan muncul tersebut bisa ditutup dengan praktik *probation*. Pada prinsipnya, pidana minimum khusus merupakan pengecualian, yaitu untuk delik tertentu yang dipandang sangat merugikan, membahayakan, atau meresahkan masyarakat dan delik yang dikualifikasi atau diperberat oleh akibatnya.⁴⁴

Tidak mudah memberi arti untuk sebuah peraturan perundang-undangan. Proses ini membutuhkan pemahaman yang mendalam dan menyeluruh tentang sistem hukum yang berlaku di Indonesia, sekaligus pemahaman substansial bagaimana peraturan tersebut diimplementasikan di lapangan. Terkait dengan hal tersebut, dunia hukum mengenal istilah penemuan hukum. Penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau aparat hukum lainnya yang ditugaskan untuk penerapan peraturan hukum umum pada peristiwa hukum

43 Ibid, 275.

44 Ibid, 275.

kongkrit.⁴⁵ Secara lebih sederhana adalah bagaimana aparat penegak hukum berusaha menerjemahkan aturan perundang-undangan yang ada untuk diterapkan dalam sebuah kasus hukum yang nyata terjadi.

Menurut Mertokusumo, untuk menemukan hukum dalam kaitannya peraturan perundang-undangannya tidak jelas, maka tersedia metode interpretasi atau metode penafsiran.⁴⁶ Lebih lanjut menurut Andi Hamzah, jenis-jenis interpretasi undang-undang pidana⁴⁷ ada:

- a. Interpretasi atau penafsiran gramatika, bisa diartikan sebagai penafsiran berdasarkan kata- kata undang-undang.
- b. Interpretasi atau penafsiran sistematis atau dogmatis, interpretasi ini berdasarkan pada hubungan secara umum suatu aturan pidana.
- c. Interpretasi atau penafsiran historis, berdasarkan pada maksud pembuat undang-undang ketika diciptakan.
- d. Interpretasi atau penafsiran teologis atau bisa juga disebut interpretasi fungsional, berdasarkan pada tujuan undang-undang
- e. Interpretasi atau penafsiran ekstensif, yaitu penafsiran luas sehubungan dengan analogi.

45 Fence M. Wantu, *Pengantar Ilmu Hukum* (Gorontalo: UNG Press, 2015), 43.

46 Ibid, 45.

47 Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 82-86.

- f. Interpretasi atas penafsiran rasional berdasarkan rasio atau akal.
- g. Interpretasi atas penafsiran antisipasi, didasarkan pada undang-undang baru yang bahkan belum berlaku.
- h. Interpretasi atau penafsiran perbandingan hukum, didasarkan pada perbandingan hukum di beberapa negara.
- i. Interpretasi penafsiran kreatif.
- j. Interpretasi atau penafsiran tradisionalistik
- k. Interpretasi atas penafsiran harmonisasi, didasarkan pada harmonisasi dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- l. Intrepetasi atau penafsiran doktriner.
- m. Interpretasi sosiologis, yang didasarkan dampak waktu.

BAB III

DINAMIKA IMPLEMENTASI SANKSI PIDANA DI TENGAH PROFESIONALISME PNS DAN PROBLEMATIKANYA

Buku ini disusun berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh Tim Peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Untuk mendapatkan dan memperoleh berbagai fakta hukum di lapangan, dengan maksud agar penelitian dapat menghasilkan produk rekomendasi yang dapat digunakan khususnya oleh internal Kementerian Hukum dan HAM, serta *stakeholder* (Kementerian/Lembaga) terkait, maka di tengah era Pandemi Covid-19, telah melakukan serangkaian pengumpulan data, baik di internal Kementerian Hukum dan HAM dan juga mengirim kuesioner pada Biro Hukum BKD, Pemda Provinsi, Biro Hukum/Kepegawaian Kementerian/Lembaga, BKN, Korpri Pusat, Kejaksaan Agung, dan Akademisi di berbagai Fakultas Hukum. Disamping itu, juga melakukan FGD secara internal yang mengundang narasumber terkait pada

3 (tiga) pembagian wilayah di Indonesia. Berikut di bawah ini akan dipaparkan pandangan-pandangan dari berbagai perspektif *stakeholder* terkait topik buku.

A. Pengumpulan Data Virtual

1. Provinsi Sumatera Selatan

a) Substansi

Dilihat dari aspek hukum dan/atau hukum administrasi negara, ketentuan dalam Pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS sudah tepat dan sudah selaras dengan prinsip-prinsip *good governance*. Pengangkatan kembali PNS yang dijatuhi pidana 2 tahun secara tidak berencana, setelah yang bersangkutan menjalani pemidanaan dan pemberhentian PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana, dengan masa hukuman yang sama (2 tahun) sudah tepat dalam perspektif hukum pidana umum dan hukum pidana administrasi negara, karena yang bersangkutan melakukan perbuatan melawan hukum dan berencana secara sadar dan ini membuktikan tidak adanya integritas yang bersangkutan dalam bekerja.

b) Pelaksanaan

Proses pelaksanaan pengelolaan ASN berpedoman kepada UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS

dan Permenkumham Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin Dan Pemberhentian Karena Tindak Pidana Bagi Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Penegasan tentang tindak pidana berencana dan tidak berencana dalam pasal 247 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS pada dasar mengacu kepada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Penjelasan tentang tindak pidana secara berencana dan tidak berencana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 berkiblat kepada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pada 87 huruf (i). Selain itu juga mengacu pada Pasal 3 Angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS yang menyatakan setiap PNS wajib menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan dan Pasal 3 Angka 6 untuk menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS.

Terkait Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN, Kanwil Kemenkumham Sumatera Selatan sudah cukup mengetahui. Namun untuk detil pelaksanaannya belum disosialisasikan di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM padahal ini sangat *urgent* berhubungan dengan sistem dan tata cara pengaktifan kembali ASN terpidana. Yakni sebelum mengaktifkan ASN mesti mendapatkan pertimbangan terlebih dahulu dari BKN RI.

Penyelesaian kasus tindak pidana yang dilakukan ASN secara tidak berencana dan berencana dapat dilakukan melalui pendekatan *restorative justice* asalkan ada kesepakatan penyelesaian masalah pada pihak-pihak terlibat untuk mau diselesaikan secara musyawarah dengan membayar kompensasi atau ganti rugi kepada pihak yang terlibat.

Ancaman hukuman dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah cukup tegas. Terkait jangkauan tindak pidana jabatan yang karena kesalahan ringan (*culpa levis*) dan tidak direncanakan yang menyebabkan penjatuhan hukuman 2 tahun penjara dapat diaktifkan kembali sebagai ASN/PNS karena aspek hukumannya melakukan kesalahan ringan dan tidak berencana sehingga dapat dianggap tidak ada motif untuk melakukan kejahatan.

Kanwil Kemenkumham Sumatera Selatan selalu bertindak dan melakukan analisis administrasi penjatuhan hukuman disiplin secara hati-hati. Pada tahun 2019 Kementerian Hukum dan HAM juga sudah sedikit demi sedikit meratifikasi atau mengakomodir sebagai *lex specialis* yang berlaku di Kementerian Hukum dan HAM walau belum sepenuhnya. Hal ini dapat terlihat dengan telah terbitnya Permenkumham Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin Dan Pemberhentian Karena Tindak Pidana Bagi Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Kantor Wilayah Sumatera Selatan pernah mengalami suatu masalah yakni oknum PNS inisial RMS telah diputus terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi sehingga dijatuhi hukuman pidana yakni di penjara selama 10 tahun, atas hal tersebut kantor wilayah telah memproses pemberhentian pegawai dimaksud dan telah terbit keputusan pemberhentian yang bersangkutan, adapun prosesnya dilaksanakan secara berjenjang dimulai dari tingkat UPT, Kanwil, Irjen dan terakhir Menteri. Penanganannya pun telah netral karena prosesnya dilaksanakan dengan menggunakan sumaker dan diproses secara rahasia.

c) Problematika

Untuk kendala yang dihadapi dalam melaksanakan ketentuan dalam Pasal pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN selama ini masih belum ada kendala. Sebagai masukan dan saran agar dalam mengusulkan pemberhentian dilakukan terlebih dahulu Baperhukdis di setiap tingkatan lini dimulai dari UPT, Kanwil dan Irjen. Ketentuan juga sudah cukup tegas mengatur pegawai ASN untuk pasal pasal tersebut, hanya ketentuan pembayaran tidak membayarkan gaji PNS di Peraturan Pemerintah 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS kurang begitu tegas terutama untuk bahasa yang digunakan, sehingga kadang menimbulkan kerancuan.

2. Provinsi Jawa Timur

a) Substansi

Dilihat dari aspek hukum administrasi negara terdapat perbedaan pandangan dalam melihat ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS. Divisi Administrasi Kanwil Kemenkumham melihat bahwa ketentuan tersebut sudah tepat akan tetapi sebaiknya hukuman yang dijatuhkan lebih berat untuk kasus pidana, karena PNS merupakan jabatan strategis dan salah satu *role model* dalam kehidupan bermasyarakat. Ketentuan dalam Pasal pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah selaras apabila dalam tataran implementasinya tetap menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Di sisi lain Kanreg BKN Surabaya melihat bahwa ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS kurang tepat, dalam hal diberhentikan tidak dengan hormat (pasal 250) karena lingkup di pasal tersebut sangatlah kecil, masih banyak tindak pidana lain yang sangat buruk akibatnya contohnya tindak pidana asusila. Dan juga seharusnya terdapat kalimat yang berbunyi tindak pidana korupsi (tipikor). Sedangkan Tindak Pidana Berencana yang dimaksud dalam pasal 247 Nomor 11 Tahun

2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS adalah Pembunuhan dengan rencana (pasal 340 KUHP), Penganiayaan dengan rencana (pasal 353 KUHP) dan Penganiayaan berat dengan rencana (pasal 355 KUHP).

b) Pelaksanaan

Pasal 247 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS tidak secara khusus merujuk pada tindak pidana pembunuhan, pelanggaran Aparatur Sipil Negara yang termasuk dalam ranah hukum pidana baik dilakukan secara berencana maupun tidak direncanakan. Setelah menjalani masa hukuman di bawah 2 (dua) tahun, PNS dapat diaktifkan kembali sepanjang masih tersedia lowongan jabatan, namun apabila tidak tersedia lowongan jabatan maka dapat diberhentikan dengan hormat sesuai ketentuan dalam pasal 248 dan 249 tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS yang mengatur tentang PNS yang dijatuhi pidana 2 (dua) tahun secara tidak berencana, setelah yang bersangkutan menjalani pembedaan, dapat diangkat kembali sebagai PNS dengan berbagai persyaratan, sedangkan jika PNS dengan berbagai persyaratan tersebut melakukan tindak pidana secara berencana, dengan masa hukuman yang sama (2 tahun), tidak dapat diangkat kembali sebagai PNS. Dalam perspektif hukum pidana umum dan hukum pidana administrasi negara ketentuan tersebut tidak tepat, karena sebagai Aparatur Sipil Negara harus memiliki sikap dan perilaku

yang baik serta moralitas yang wajib dijunjung tinggi sehingga menghindarkan diri dari pelanggaran serta perbuatan pidana yang dapat merusak citra dan nama baik instansi, selain itu juga dapat mendegradasi kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Kemudian delik berencana atau tidak berencana juga bermasalah karena apabila jenis tindak pidananya sama sudah pasti berakibat sama. Contohnya penganiayaan berencana atau tidak berencana, akibat dari tindak pidana tersebut terhadap korban sudah pasti sama. Namun ketentuan ini sudah tepat, apabila dilihat dari sisi niatan karena memang perlu dibedakan antara berencana dan tidak berencana.

c) Problematika

Ancaman hukuman dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS kurang tegas karena ada persyaratan tertentu seperti yang dimuat dalam pasal 248 yang kurang menjamin kepastian hukum bagi pegawai ASN yang melakukan tindak pidana. Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut kurang menjamin kepastian hukum bagi PNS yang melakukan tindak pidana jabatan karena tidak ada indikator kesalahan yang dilakukan, hanya berdasarkan pada durasi putusan pengadilan saja.

Kanwil Kemenkumham Jawa Timur telah melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen

PNS dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN beserta peraturan terkait lainnya karena merupakan landasan hukum bagi institusi apabila ada kasus terkait dengan tindak pidana. Kanwil Kemenkumham Jawa Timur juga telah mengikuti ketentuan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Pemberhentian Karena Tindak Pidana Bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Begitupun dengan Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara Surabaya sudah mengetahui adanya Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN khususnya yang mengatur tentang pemberhentian PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana dan tidak berencana, yang ditegaskan dalam pasal 17, pasal 18, dan pasal 42 (tentang pengaktifan kembali PNS. Pelaksanaannya pun sudah dilakukan sosialisasi terkait Perka tersebut, namun dalam implementasi di lapangan masih ada sebagian kendala misalnya untuk menentukan antara Tindak Pidana yang masuk kategori Berencana dan Tidak Berencana.

Ancaman hukuman dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS kurang tegas sehingga tindak pidana oleh Pegawai ASN masih sering terjadi. Pasal tersebut masih banyak pertimbangan dari berbagai aspek dalam menjatuhkan hukuman kepada ASN. Sedangkan untuk tindak pidana terkait jabatan, yang karena kesalahan ringan (*culpa levis*), dan tidak direncanakan

menyebabkan yang bersangkutan dijatuhi hukuman 2 tahun penjara, dan setelah selesai menjalani pemidanaan dengan berbagai persyaratan, yang bersangkutan harus diberhentikan tidak dengan hormat sebagai ASN, tidak melihat lamanya pidana penjara atau kurungannya.

Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN sudah sangat jelas mekanisme pemberhentian Pegawai ASN. Kendala yang dihadapi dalam melaksanakan ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN adalah bahwa masih kurangnya pemahaman terhadap ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN, seperti contoh pemahaman terkait Tindak Pidana Berencana dan Tidak Berencana.

Ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah tegas dalam hal tindak pidana kejahatan jabatan karena tidak memandang berapa pun jumlah kerugian negara. Namun kurang tegas dalam hal kriteria ancaman hukuman yang diberikan kepada ASN, misalnya harusnya ada pembeda minimal ancaman hukumannya, bukan dalam hal berencana atau tidak berencana.

Masukan dan saran dari untuk pelaksanaan pemberhentian ASN yang melakukan tindak pidana secara tidak berencana atau berencana, terutama dalam hal tindak pidana yang dilakukan secara bersama-sama, agar dibedakan hukumannya antara pelaku utama dan yang turut serta melakukan, terutama tindak pidana korupsi. Kemudian untuk pelanggaran tindak pidana yang tidak berencana perlu dikaji dan ditambahkan aturan yang terkait dengan kejahatan siber.

Dalam hal pemeriksaan dan pemberhentian pegawai, Kanwil Kemenkumham Jawa Timur selalu berpedoman pada peraturan terkait, namun keputusan pemberhentian merupakan kewenangan pusat. Kendala yang dihadapi Kanwil Kemenkumham Jawa Timur dalam melaksanakan ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN salah satunya adalah pengaktifan kembali akan tetapi lowongan jabatan tidak tersedia sehingga Pegawai yang bersangkutan harus diberhentikan. Masukan dan saran dari Kanwil Kemenkumham Jawa Timur untuk pelaksanaan pemberhentian ASN yang melakukan tindak pidana secara tidak berencana atau berencana yaitu bahwa pelaksanaan pemberhentian ASN harus selalu diterapkan sesuai ketentuan-ketentuan yang berlaku dan mengedepankan kepastian hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat. Sebagai pelayan publik, Pegawai ASN harus mampu menjunjung tinggi etika dan moral sehingga dapat menjadi contoh bagi masyarakat, ketentuan-

ketentuan yang ada sekarang ini kurang tegas dan sebaiknya lebih dipertegas lagi sehingga dapat menciptakan rasa keadilan dalam bermasyarakat. Ketentuan yang ada juga perlu lebih spesifik lagi dalam memuat indikator tingkat kesalahan.

3. Provinsi Sumatera Utara

a) Substansi

Rumusan pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS penggunaan istilah berencana dan tidak berencana sepertinya tidak tepat dan tidak konsisten. Sebaiknya dipergunakan rumusan dilakukan dengan sengaja atau karena kelalaiannya. Masa hukuman sedikitnya 2 tahun juga sebaiknya dipergunakan rumusan di ancam dengan ancaman pidana. Pada intinya reformulasi dari redaksi norma hukum harus dilaksanakan.

Menurut Djoko Prakoso kejahatan jabatan adalah kejahatan yang dilakukan oleh pegawai negeri atau pejabat dalam masa pekerjaannya, serta kejahatan yang termasuk dalam salah satu perbuatan pidana yang tercantum dalam Bab VIII Buku Kedua KUHP. Wirjono Prodjodikiro berpendapat bahwa kejahatan jabatan merupakan tindak pidana yang dilakukan oleh para pejabat yang memegang kekuasaan dan harus dihukum pidana. Rumusan kejahatan jabatan tidak dirumuskan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan peraturan pelaksana lainnya. Oleh karena itu perlu ada rumusan tentang apa yang dimaksud dengan tindak pidana jabatan.

Tindak pidana jabatan diatur dalam Pasal 413 KUHP sampai dengan Pasal 437 KUHP, dan di adopsi oleh Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUTPPK). Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, untuk PNS yang dikenakan hukuman dibawah 2 tahun terkait dengan tindak pidana jabatan dapat diaktifkan kembali menjadi PNS dengan beberapa persyaratan, yakni apabila ada lowongan jabatan. Akan tetapi kondisi ini dalam kenyataannya sangat tergantung pada kebijakan dan pandangan dari unsur pimpinan. Untuk itu perlu ada keseragaman dalam pengambilan keputusan terhadap perkara yang sama. Dengan kata lain, untuk ketentuan ini sangat dipengaruhi dengan unsur subyektifitas.

b) Pelaksanaan

Pengambilan keputusan terkait pemberhentian maupun tidak memberhentikan PNS, unsur pimpinan wajib berlandaskan pada kepastian hukum, kehati-hatian dan kecermatan pejabat yang berwenang dalam menetapkan sanksi hukum. Pengangkatan kembali PNS yang sudah dihukum pada prinsipnya melanggar Prinsip *good governance*, yaitu PNS dituntut untuk profesional, proporsional, akuntabel, dan lain-lain. Jadi ketentuan ini justru malah mencederai *Good Governance*.

Ketentuan yang mengatur tentang PNS yang dijatuhi pidana 2 tahun secara tidak berencana, setelah yang bersangkutan

menjalani pidana, dapat diangkat kembali sebagai PNS dengan berbagai persyaratan, sedangkan jika PNS dengan berbagai persyaratan tersebut melakukan tindak pidana secara berencana, dengan masa hukuman yang sama (2 tahun), tidak dapat diangkat kembali sebagai PNS, dalam perspektif hukum pidana umum, ketentuan ini sudah sesuai, akan tetapi pemahaman makna berencana atau tidak ini menjadi poin penting dalam pembuktiannya. Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 kepada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, menghilangkan kalimat tindak pidana umum. Sedangkan dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap PNS yang melakukan perbuatan melawan hukum wajib dikenakan sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan yang menjalankan aturan hukum normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan berdasarkan diri pada norma hukum yang berlaku, berarti menjalankan atau menegakkan hukum (hukum administrasi negara). Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara merupakan Hukum Administrasi Negara, persoalannya Undang-Undang tersebut tidak mengatur hukum acara materil.

Apabila PNS yang dijatuhi pidana 2 tahun secara tidak berencana, setelah yang bersangkutan menjalani pidana, dapat diangkat kembali sebagai PNS dengan berbagai persyaratan, sedangkan jika PNS dengan berbagai persyaratan tersebut melakukan tindak pidana secara berencana, dengan masa hukuman yang sama (2 tahun), tidak dapat diangkat kembali sebagai PNS, jika putusan ini telah berdasarkan pada Pasal 87

(4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, mencermati hal tersebut maka keputusan tersebut tidak tepat, padahal sudah dijatuhi hukuman yang sudah berkekuatan hukum yang tetap. Ketentuan tersebut terkesan kurang tegas karena tidak memiliki efek jera bagi pelaku maupun bagi PNS lain.

Pasal 340 KHUP mengatir tentang pembunuhan berencana:

“Barangsiapa dengan sengaja dan dengan direncanakan lebih dahulu menghilangkan nyawa orang lain, dihukum karena pembunuhan direncanakan (moord), dengan hukuman mati atau penjara seumur hidup atau penjara sementara selamalamanya dua puluh tahun.”

Berbeda dengan pasal 338 KUHPidana, pembunuhan tanpa rencana. Pada unsur dengan rencana terlebih dahulu, mengandung tiga syarat yaitu :

- a. Memutuskan kehendak dalam suasana tenang;
- b. Ada tersedia waktu yang cukup (tenggang waktu) sejak timbulnya kehendak sampai pelaksanaan kehendak;
- c. Pelaksanaan kehendak (perbuatan) dalam suasana tenang.

c) Problematika

Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN merupakan petunjuk Teknis pelaksanaan dari UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara,

PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS. Jika dilihat dari tujuannya, hadirnya Perka ini perlu diapresiasi dengan positif. Yakni, pemberhentian pegawai negeri sipil yang efektif dan akuntabel, untuk menjamin keseragaman dalam pelaksanaan pemberhentian pegawai negeri sipil, perlu didukung adanya petunjuk teknis pemberhentian pegawai negeri sipil. Namun penentuan terencana dan tidak juga masih menjadi masalah dalam penerapannya.

Penyelesaian kasus tindak pidana yang dilakukan ASN secara tidak berencana dan berencana dimungkinkan melalui pendekatan *restorative justice*. Karena saat ini pun sudah ada Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif. Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, Korban, keluarga pelaku/Korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Model penyelesaian ini dapat dilakukan melalui menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan keseimbangan perlindungan dan kepentingan korban dan pelaku tindak pidana yang tidak berorientasi pada pembalasan merupakan suatu kebutuhan hukum masyarakat dan sebuah mekanisme yang harus dibangun dalam pelaksanaan kewenangan penuntutan. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Kejaksaan No. 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan

Restoratif, penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif dilaksanakan dengan berasaskan:

1. keadilan;
2. kepentingan umum;
3. proporsionalitas;
4. pidana sebagai jalan terakhir; dan
5. cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Restorative justice dapat dilakukan terhadap:

1. menutup perkara demi kepentingan hukum. dilakukan dalam hal:
 - a. Terdakwa meninggal dunia;
 - b. Kedaluwarsa penuntutan pidana;
 - c. Telah ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap terhadap seseorang atas perkara yang sama (*nebis in idem*);
 - d. Pengaduan untuk tindak pidana aduan dicabut atau ditarik kembali; atau
 - e. Telah ada penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*).
2. Penyelesaian perkara di luar pengadilan dapat dilakukan dengan ketentuan:

- a. Untuk tindak pidana tertentu, maksimum pidana denda dibayar dengan sukarela sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- b. Telah ada pemulihan kembali keadaan semula dengan menggunakan pendekatan.

Dalam *restorative justice* ini menunjukkan bahwa tidak hanya positivisme hukum akan tetapi unsur sosiologis menjadi perhatian penting dalam penegakan hukum.

B. Pengumpulan Data Lapangan

1. Provinsi Jawa Barat

a) Substansi

Melihat dari aspek hukum dan/atau hukum administrasi negara, ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah tepat. tetapi yang perlu digaris bawahi bahwa sebenarnya kejahatan yang berencana agak sulit membuat kriterianya sehingga tidak menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya. Perbuatan berencana atau tidak berencana karena lebih baik ada batasan pidananya, misalnya pidana 5 (lima) tahun. Terkait dengan PNS bahwa tindak pidana jabatan secara akademis tergolong sebagai tindak pidana serius karena berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan sehingga undang-undang mayoritas mengancam dengan sanksi pidana yang cukup berat. Oleh karena itu, tidak patut jika seorang yang telah melakukan tindak pidana jabatan

diaktifkan kembali sebagai PNS, kecuali jika dapat dibuktikan bahwa tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana dan tidak ada unsur *mens rea*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 340 tetapi dapat juga diterapkan dalam tindak pidana lain termasuk tindak pidana dalam jabatan, penggunaan terminologi tindak pidana berencana dan tidak berencana dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS ini digunakan untuk menggambarkan “sikap batin” seorang pelaku kejahatan. Umumnya tindak pidana secara berencana sikap batinnya telah ada jauh sebelum perbuatan itu dilakukan. Indikator suatu tindak pidana dikategorikan berencana adalah :

- a. Ada niat
- b. Ada tindakan persiapan
- c. Antar niat dengan pelaksanaan terdapat rentang waktu

Klausul Pasal 247 seperti klausul melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun, hal ini sangat bertentangan dengan ancaman pidana yang ada dalam KUHP, di dalam KUHP tidak ada tindak pidana yang ancaman hukumannya hanya 2 (dua) tahun penjara. Lebih lanjut, responden menegaskan bahwa Pasal tersebut juga dianggap sangat memberikan ruang kepada ASN yang melakukan tindak pidana, karena ancaman sanksi pidana yang sangat ringan, sehingga reponden menyatakan bahwa pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sangat tidak dapat dipertimbangkan. Peraturan Pemerintah

Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS sudah jelas terkait sanksi kepada PNS. Kemudian terkait tindak pidana berencana dan tidak berencana, responden menyatakan bahwa kategori tindak pidana berencana sudah jelas, misalnya ada seorang yang melakukan pencurian sepeda motor, pasti tindakan tersebut sudah dipersiapkan ataupun diniatkan. Begitu pula dengan tindak pidana Narkoba, seseorang yang melakukan tindak pidana Narkoba pasti sudah direncanakan, tidak mungkin seorang tersebut tiba-tiba memakai Narkoba. Tindak pidana berencana harus diartikan dari perbuatan melawan hukum jangan hanya dari tindak pidana pembunuhan.

Ketentuan tersebut tidak tepat karena Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tidak sesuai dengan substansi Undang-Undang yang ada di atasnya. Atas dasar tersebut tidak sesuai dengan asas hukum *lex superior derogate legi inferiori*. Dimana hukum yang di atasnya akan menghapus hukum yang ada dibawahnya. Yang dapat disimpulkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS memang banyak kelemahan, inkonsistensi dan terdapat beberapa hal yang keliru. Dalam substansi juga belum mencerminkan prinsip *good governance* yang mengedepankan proses penegakan hukum. Dalam hal profesionalisme juga bisa mempengaruhi karena penyelenggara pemerintahan harus senantiasa meningkatkan kemampuan, moral, dan budaya ber hukum. Selain itu tidak selaras dengan asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, keterbukaan, proposionalitas, profesionalisme dan akuntabilitas.

b) Pelaksanaan

Dilihat dari aspek hukum dan/atau hukum administrasi negara, ketentuan dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah tepat untuk pemberian sanksi, yang menjadi masalah adalah kurangnya kepedulian atasan langsung dari ASN yang telah melakukan perbuatan pidana dalam memberikan pembinaan. Meskipun demikian hal itu bukan menjadi jaminan bahwa ASN tidak akan melakukan tindak pidana, karena secara kriminologis masalah kejahatan di lingkungan pemerintahan bukan semata-mata masalah hukum pidana dan administrasi tetapi juga menjadi masalah sosial karena ada faktor-faktor sosiologis yang turut mendorong terjadinya tindak pidana. Perlu diketahui bahwa posisi pelaku sebagai pemegang jabatan publik sehingga secara administrasi yang bersangkutan masih diberikan kesempatan untuk mengabdikan kembali sebagai ASN sepanjang kesalahannya relatif ringan dan telah memenuhi berbagai persyaratan administratif yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Klausul pada Pasal-Pasal tersebut seolah-olah melindungi ASN yang melakukan tindak pidana, jadi dapat disimpulkan bahwa setiap ASN yang melakukan tindak pidana yang ancaman hukumannya 2 tahun penjara tidak dapat dipidana, apalagi dari berbagai kasus tindak pidana yang dilakukan oleh ASN dikategorikan tidak berencana. Hal ini tidak memberikan efek jera pada ASN yang melakukan tindak pidana, apalagi seorang

ASN harusnya memberikan contoh perilaku yang baik pada masyarakat, bukan sebaliknya. Pada pasal-pasal tersebut juga disebutkan bahwa ancaman sanksi pidana 2 tahun, tindak pidana tidak ada yang ancamannya 2 tahun, paling kecil adalah 2 tahun 8 bulan (tindak pidana pencemaran nama baik). Selain itu, juga disoroti terkait tindak pidana karena penyalahgunaan jabatan atau kewenangan, jadi ketika ada ASN melakukan tindak pidana pembunuhan, penipuan, masih diringankan hukumannya, hal ini yang dianggap ASN tidak memberikan contoh perilaku yang baik kepada masyarakat. 2Klausul pengaktifan kembali terhadap ASN yang telah menjalani masa hukumannya. Hal ini sangat memberikan ruang kelonggaran pada ASN yang melakukan tindak pidana. Kecuali tindak kejahatan lain, seperti kecelakaan yang dikategorikan kelalaian, kealpaan. Pada Buku Andi Hamzah disebutkan bahwa dengan sengaja itu sudah termasuk ada niat untuk melakukan tindak pidana.

Pengangkatan kembali menjadi PNS setelah menjalani hukuman sangat tidak layak. Pengaktifan kembali menjadi seorang PNS akan menyebabkan 1) tidak menimbulkan efek jera bagi PNS, 2) tidak menciptakan efek pencegahan bagi PNS agar tidak melakukan tindak pidana 3) tidak adanya konsistensi karena sudah secara sah melakukan tindak pidana. Ditambahkan bahwa PNS yang dijatuhi pidana 2 tahun karena kelalaiannya dapat diangkat kembali menjadi PNS. sementara yang melakukan tindak pidana dengan sengaja tidak dapat diangkat kembali menjadi PNS. Dalam perspektif hukum pidana ketentuan tersebut keliru karena :

1. Dalam hukum pidana tidak dikenal terminologi tidak berencana dan berencana sebagai unsur mental dari si pelaku. Maka dari itu, harus diubah menggunakan sengaja dan lalai
2. Dalam hukum pidana dikenal dengan alasan pemberat dan alasan meringankan. Tindak pidana yang dilakukan PNS seharusnya menjadi harus lebih berat. Dalam KUHP pasal 52 penyalahgunaan dari jabatannya pidananya ditambah sepertiga. atas dasar itu, hukuman pidana 2 tahun dinilai rendah bahkan harus diterapkan ancaman dalam KUHP.
3. Penjatuhan pidana harus diformulasikan dengan proposional. Terkait dengan PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS mengacu pada keseriusan suatu kejahatan dan beratnya ancaman sanksi pidana. ancaman pidana akan semakin berat sanksi pidananya yang diancamkan kepada pembuat kebijakan.
4. Berkenaan dengan pengaktifan kembali menjadi PNS lagi dihadapan hukum yang secara sah sudah melakukan tindak pidana seharusnya tidak dapat diangkat kembali dengan alasan apapun.
5. Dan berbagai alasan lainnya.

Dalam norma yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sebagian besar sudah mengacu pada prinsip *good governance*, terutama 7 asas yakni kepastian hukum, tata tertib penyelenggaraan negara dan kepentingan umum,

profesionalitas, proposionalitas. Misalnya ada proses hukuman disiplin ketika itu mengajukan pensiun pasti tidak diproses. Pandangan secara pribadi, ada satu hal mengusik keadilan dalam tindak pidana tidak melihat jumlah atau hasil korupsi. Banyak kasus yang dari sisi jumlah tidak sebanding tetapi secara hukum sama. Ada yang kesalahan administrasi yang mengakibatkan hal tersebut tetap dipidana disini yang harus dibedakan dengan melihat nilai, masa hukuman dan pengabdian ASN. Dari sisi hukum administrasi kepegawaian memang tindak pidana korupsi disamaratakan dari sini yang perlu kajian lebih lanjut adalah aktor utama dan yang sebagai pendamping atau istilah lainnya yang menjadi tidak secara langsung terlibat tidak dirugikan. Dapat mengetahui seberapa level yang dibebaskan dan diberhentikan sehingga masih mendapatkan hak kepegawaiannya.

c) Problematika

Pemberhentian ASN dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sudah tepat dan tegas untuk menjaga etika dan perilaku ASN sebagai pelayan publik agar tidak mudah menyalahgunakan jabatan dan mengkhianati amanah masyarakat. Meski demikian pemerintah melalui lembaga terkait harus pula memperhatikan kesejahteraan ASN agar tidak tergoda melakukan perbuatan melawan hukum. Pengelolaan ASN sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara sudah dalam jalur yang tepat dan tidak tumpang tindih, tinggal menunggu peraturan pelaksana bagi ketentuan yang berpedoman

pada Peraturan Pemerintah. Hal ini juga kendala belum ada petunjuk teknis dalam pelaksanaan manajemen PNS. sehingga menjadi permasalahan dalam pelaksanaannya.

Terminologi berencana dan tidak berencana mengacu pada pasal 340 KUHP yang dikaitkan dengan tindak pidana pembunuhan dengan rencana. maka dari itu harus ada pembenahan dirumuskan dengan sengaja atau karena kelalaiannya (dengan konstruksi hukum pidana yang ada didalamnya. Dalam Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN dalam tataran aplikasinya atau penerapannya akan mengalami banyak kendala atau hambatan mengingat kebijakan formulasi yang ada dalam ketentuannya tersebut tidak tepat, tidak jelas, kabur dan banyak inkonsistensi. Sementara untuk Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, dapat digolongkan dengan kejahatan jabatan yang termasuk dalam salah satu perbuatan pidana yang tercantum dalam BAB XXVII KUHP.

Selain itu, ada tumpang tindih peraturan antara tiga instansi Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB. Baik dari tupoksi, dimana ketiga lembaga ini saling bersinggungan yang memungkinkan dalam pengambilan kebijakan terkait dengan kepegawaian (PNS). Seharusnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai lembaga pemerintah nonkementerian memiliki kewenangan melakukan pengkajian dan pendidikan dan pelatihan ASN sebagaimana diatur dalam undang-undang ASN, selama ini lembaga tersebut hanya melaksanakan kewenangan

di bidang pengkajian, pendidikan dan pelatihan. Contoh lain Badan Kepegawaian Negara (BKN) sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan menyelenggarakan Manajemen ASN secara nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang ASN selama ini tidak pernah keluar dari kewenangannya yaitu membina dan memanagerial sumber daya ASN.

2. Provinsi Jawa Tengah

a) Substansi

Dilihat secara harfiah, kata ‘rencana’ memiliki unsur ‘waktu’ dan ‘persiapan yang matang’. Sedangkan kata ‘tidak berencana’ dapat dibedakan menjadi ‘secara sengaja’ atau ‘secara tidak sengaja’. Kata ‘sengaja’ juga dapat dibedakan menjadi ‘berencana’ dan ‘tidak berencana’. Jadi dalam hukum pidana semua tergantung pada intensitas.

Pasal 247 dapat dimaknai bahwa PNS dapat diberhentikan atau tidak diberhentikan berkaitan dengan tindak pidana yang dilakukan berdasarkan pada ‘putusan hakim’ dan bukan ‘ancaman’. Pasal ini juga memberikan alternatif pilihan apakah akan diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan. Kalau dilihat dari susunan kalimat, yang terlewat dalam pasal ini adalah tidak adanya alternatif pemberhentian tidak dengan hormat. Pemilihan kata ‘tidak berencana’ sendiri tidak logis karena biasanya menggunakan pilihan kata ‘tidak disengaja’ atau ‘kealpaan’.

Pasal 248 memiliki makna bahwa untuk memutuskan tidak dilakukan pemberhentian maka syarat-syarat dalam Pasal 248 harus dipenuhi semua karena syarat-syarat dalam pasal ini bersifat 'kumulatif'. Aturan-aturan tersebut menyebabkan institusi susah untuk memberhentikan pegawai. Terlebih untuk poin (b) bersifat sangat subyektif. Pasal ini bersifat interpretatif dan seakan-akan memberikan perlindungan bagi PNS untuk tidak kehilangan profesinya setelah melakukan tindak pidana. Pasal 249 membahas persoalan diaktifkan atau tidak diaktifkan dan bukan pemecatan. Pasal 250 membahas syarat-syarat pemberhentian tidak dengan hormat dan sifatnya alternatif jadi apabila salah satu unsur terpenuhi dapat diberhentikan tidak dengan hormat.

Dari segi hukum pidana, unsur 'berencana' merupakan pemberat sanksi, jadi secara administratif PP ini tidak bermasalah. Namun apabila penelitian akan diarahkan untuk perbaikan regulasi maka sebaiknya menggunakan istilah 'sengaja (dolus)' dan 'tidak sengaja/lalai/alpa (*culpa*)' supaya lebih jelas dan selaras dengan hukum pidana di Indonesia.

Penggunaan istilah berencana dan tidak berencana tidak tepat. Seharusnya menggunakan istilah dolus dan *culpa*. Dolus dibagi menjadi tiga, yaitu dolus dengan maksud, dolus dengan sadar kepastian, dan dolus dengan sadar kemungkinan. Dolus dengan maksud contohnya orang akan membunuh dengan cara ditembak, maksudnya adalah membunuh orang tersebut. Dolus dengan kepastian misalnya dalam penembakan tersebut antara

pelaku dan korban dipisahkan oleh kaca, maka pasti kaca akan pecah terkena peluru dan akan menyebabkan kerugian bagi pemilik kaca. Dolus dengan sadar kemungkinan adalah sadar akan munculnya collateral damage, efek domino dari dolus yang dilakukan pelaku. Dalam PP 11 tahun 2017 ini kekurangan dalam hal tersebut.

Penerjemahan pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS memang beragam, karena jika melihat kata berencana atau tidak berencana dalam KUHP hanya terjadi pada kasus pembunuhan dan penganiayaan. Lalu muncul pertanyaan bagi kasus lain yang sebenarnya juga berencana, misalnya kasus pencabulan anak. Namun, tersandung pada kata “berencana” di PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS baru pelaku bisa diberhentikan tidak dengan hormat. Pernah konsultasi dengan BKN, anjuran dari BKN mengatakan bahwa perlu dilihat dari putusan pengadilannya, berencana atau tidak. Padahal di dalam putusan tersebut seringkali tidak ada kata berencana atau tidak berencana, sehingga BKD menafsirkan sendiri. Contoh kasus lain, narkoba, kesulitan ketika akan diberhentikan tidak dengan hormat karena ada kemungkinan digugat di PTUN, padahal secara jelas merugikan secara luas.

Dari prespektif hukum pidana, isi dari Undang-undang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS,

dan Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN ada kekeliruan antara berencana dan tidak berencana. Pertama, dari segi delik pidana, ada delik dengan dolus atau kesengajaan dan *culpa* atau kealpaan. Sisi delik pidana ini tidak muncul sama sekali di dalam ketiga peraturan yang telah disebutkan. Kedua, ada kata berencana dan tidak berencana. Sebenarnya dalam hukum pidana, kata “tidak berencana” praktiknya tidak ada sama sekali. Kalau dilakukan dengan berencana, seperti pembunuhan, penganiayaan, dan lain sebagainya. Akan menjadi aneh peraturan tersebut karena nomenklatur yang digunakan bukan nomenklatur yang umum dalam hukum pidana. Intinya, yang ada dalam lingkup hukum pidana adalah dilakukan dengan sengaja atau alpa. Contohnya, seorang ASN tidak sengaja menabrak orang di jalan, dilakukan dengan kealpaan. Korban memperkarakan masalah tersebut, agar penabrak tersebut masuk penjara. Ditilik lebih lanjut, mens rea dari ASN tersebut sebenarnya tidak ingin melukai, tetapi akhirnya tetap dipidanakan dengan hukuman 2 tahun. Maka, ketika ASN tersebut sudah menjalani pidana yang dilakukan karena kealpaan atau kelalaian dan yang bersangkutan tidak bisa masuk lagi menjadi ASN, maka akan terjadi ketidakadilan. Selanjutnya, ketika seseorang sudah menjalani pidana atas kesalahannya, seharusnya orang tersebut sudah dimaafkan, karena artinya orang tersebut sudah menebus kesalahan yang telah dilakukannya dan bisa dikembalikan lagi menjadi ASN. Akan tetapi, semua keputusan yang ada akan dikembalikan lagi kepada politik hukum pidana dari pembuat peraturan perundangannya.

Keberadaan nomenklatur berencana dan tidak berencana yang ada di dalam peraturan terkait Manajemen ASN tersebut dirasa aneh, seharusnya menggunakan istilah *dolus* dan *culpa*. *Dolus* yang dimaksud di sini adalah *intentionally with intent*, *knowingly*, dan *willingly*. Delik *culpa* terjadi karena kelalaian, ketidakhati-hatian, ketidaktahuan, dan sebagainya. Di KUHP ada delik ketiga, yaitu delik *proparte dolus proparte culpa*, artinya pidana karena kesengajaan maupun kealpaan mempunyai makna yang sama. Bisa jadi ditulis bukan “dengan sengaja” melainkan *knowingly* atau “diketahui” dan “patut diduga” *culpa*.

Terkait dengan pemecatan ASN, semua keputusan tergantung dengan politik hukum pembuatan peraturan. Ketika dikatakan bahwa ASN harus memiliki integritas, jujur, hati-hati, tidak boleh tanpa cela sedikit pun, maka keputusannya bisa pemecatan. Sekalipun akan dipecat, maka hukumannya harus diberikan sekaligus. Tidak boleh dihukum penjara terlebih dulu, setelah itu baru dipecat, tetapi dipenjara sekaligus dipecat. Namun muncul pertanyaan baru, apakah keputusan tersebut adil? Pemecatan tidak dengan hormat diberikan kepada ASN yang melakukan makar dan delik jabatan (KUHP dan UU 31 Tahun 1999 yang diperbarui dalam UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi).

Dilihat dari sisi hukum administrasi negara, jika dilihat dari pembentukan peraturan perundang-undangan, ketika memilih diksi atau terminologi sebaiknya konsisten. Saat menggunakan konsep berpikir hukum pidana, maka gunakan terminologi

hukum pidana, jangan menggunakan terminologi lain yang justru akan mengaburkan makna. Peraturan harus bisa memberikan kepastian hukum yang salah satu syaratnya adalah bahasa yang lugas dan tidak multitafsir.

Secara umum, ASN dibagi menjadi PPPK dan PNS. Peraturan yang mengatur tentang PPPK secara substansi sanksinya lebih berat dibanding peraturan yang mengatur tentang PNS. Sanksi bagi PPPK yang melakukan tindak pidana dengan vonis 2 tahun atau lebih akan langsung dipecat. PPPK biasanya tidak memegang jabatan, yang memegang jabatan adalah PNS. PPPK adalah pihak yang menerima perintah, namun ancaman sanksinya justru lebih berat, maka sisi keadilan hukumnya tidak terpenuhi. Dalam penyusunan peraturan harusnya dilihat konsistensi diksi, semangat, dan cipta hukumnya. Sebenarnya kalau dilihat dari tuntutan moralitasnya, seharusnya PNS mendapat ancaman hukuman yang lebih berat, karena otomatis PNS yang mengambil kebijakan, PPPK hanya sebatas melaksanakan kebijakan tersebut.

Langkah yang bisa diambil adalah dengan (1) menentukan perbuatan-perbuatan secara rigid atau (2) diskresi pejabat yang memberikan putusan kebijakan dengan didukung moralitas pejabat yang berwenang. Hal yang penting untuk dijadikan dasar pertimbangan adalah dampak dari perbuatan yang dilakukan. Walaupun misalnya, sama dihukum selama 2 tahun, mungkin berbeda keputusan yang diambil karena melihat dampak perbuatannya kepada masyarakat. Komparasi dengan negara lain, Jepang misalnya, ketika ada kesalahan di dalam jajarannya,

pejabat yang berwenang berani mengundurkan diri dengan pertimbangan bahwa perbuatan salah satu oknum diujarannya telah menyakiti hati masyarakat. Budaya rasa malu tersebut yang perlu dipupuk di negara Indonesia.

Di dalam Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian PNS, ada penegasan, mana saja perbuatan yang termasuk tindak pidana berencana atau tidak berencana. Namun masih ada polemik terkait perbuatan lain yang tidak termasuk kategori berencana, namun ketika kasus di lapangan ditilik lebih lanjut sebenarnya masuk kategori berencana, misalnya pencabulan. Logikanya, sudah direncanakan tempatnya, waktu pelaksanaannya, apalagi kejadian tersebut berulang dan korbannya lebih dari satu. Hal tersebut menyebabkan, BKD Jawa Tengah seringkali melakukan diskresi dengan pemberhentian tidak dengan hormat pada pelaku pencabulan yang berulang tersebut, walaupun tindakannya tidak masuk dalam Perka BKN yang dapat diancam dengan pemberhentian tidak dengan hormat. Diskresi tersebut juga berlaku dalam tindak pidana penyalahgunaan narkoba. Ketika vonis hakim adalah rehabilitasi, maka tidak diberhentikan, tetapi ketika vonis hakim adalah penjara sesingkat apapun, maka akan diberhentikan.

Pemahaman untuk pasal 248 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS adalah walaupun vonis hakim lebih dari 2 tahun, asalkan perbuatan tersebut tidak berencana dan memenuhi syarat yang ada, maka ASN bisa tidak diberhentikan.

Akan tetapi ketika, salah satu syaratnya tidak terpenuhi maka bisa diberhentikan. Pernah ada kasus pencabulan dengan vonis 5 tahun, sesuai kebijakan akan diusulkan pemberhentian tidak dengan hormat, akan tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS tidak berkata demikian. Padahal peristiwa hukumnya jelas berencana, namun dalam peraturan tersebut termasuk kedalam tindak pidana berencana. Secara *letterlook* putusan pengadilan tidak secara eksplisit mengatakan tindakan berencana atau tidak berencana, sehingga membutuhkan tafsiran lebih lanjut. Maka, seringkali BKD Jawa Tengah memutuskan perkara secara yurisprudensi atas kasus yang pernah terjadi dengan mengesampingkan Perka BKN tersebut.

Hal yang perlu direvisi adalah aturan di dalam Peraturan Pemerintah, utamanya dengan merubah nomenklatur dengan *dolus* atau *culpa* bukan berencana atau tidak berencana. Kalau menurut Undang-undang ASN sudah tidak ada pemberhentian ASN tidak dengan hormat, adanya adalah pemberhentian dengan hormat. Hal tersebut seringkali menjadi polemik saat diterapkan di lapangan. Di Jawa Tengah, pelanggaran ASN yang sering terjadi adalah perjudian, pencabulan dan penipuan. BKD telah membuat SOP terkait dengan penyelesaian kasus pelanggaran ASN. Di BKD belum pernah melakukan *restorative justice* dalam penyelesaian masalah, selalu normatif. Ketika pelaku dan korban sudah berdamai, maka hal tersebut hanya akan menjadi pertimbangan yang meringankan hukuman saja, tetapi proses hukuman disiplin tetap berjalan.

b) Pelaksanaan

Ada 2 (dua) sanksi administratif berupa hukuman disiplin dan sanksi pidana. Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum.⁴⁸ Sanksi administratif bergerak dari sisi hukum administratif negara. Seorang ASN dianggap melanggar hukum administrative misalnya kode etik ASN dan lainnya. Dalam penjatuhan sanksi bagi seorang ASN yang melakukan tindak pidana harus berhati-hati. Jangan sampai dalam satu perbuatan dijatuhi 2 hukuman sekaligus karena akan menimbulkan ketidakadilan atau double jeopardy. Misalnya harus menunggu inkrah dulu, baru diberikan sanksi administratif. Hal ini bisa dijadikan sebuah diskresi, ketika memang tindakannya memberikan dampak buruk yang luas maka bisa tanpa menunggu inkrah langsung dijatuhi hukuman administratif, pemberhentian misalnya. Akan tetapi, ketika nanti pada saat putusan pengadilan terbukti tidak bersalah, maka yang bersangkutan berhak dikembalikan lagi pada jabatannya atau bahkan dinaikkan sebagai upaya ganti rugi.

Hukum pidana seharusnya dianggap sebagai ultimum remedium atau obat terakhir. Ketika sanksi cabang hukum lainnya sudah tidak bisa diterapkan maka baru dihukum pidana, karena sanksi hukum pidana adalah hukum yang paling tajam. Sehingga, ketika masih bisa dengan sanksi hukum administratif,

48 Sri Nur Hari Susanto, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi," *Administrative Law & Governance Journal* 2, No. 1 (2019): 126-142.

maka dihukum secara administratif saja. Penentuan keputusan tersebut kembali lagi bertumpu kepada pemangku kebijakan politik hukumnya. Duduk bersama untuk menentukan tindakan mana yang cukup dengan sanksi administratif dan tindakan mana yang harus dipidana.

Konsep *restorative justice* secara garis besar adalah memperbaiki segala yang rusak atau kerugian yang ditimbulkan. Dalam kasus ASN, mungkin bisa dilakukan *restorative justice* atau bisa juga tidak, tergantung kasusnya. Akan menjadi lebih baik jika kasus bisa diselesaikan di luar pengadilan, oleh karenanya di dunia sedang digalakkan mediasi penal sebagai upaya penyelesaian kasus di luar pengadilan. Mediasi di Indonesia dikenal sebagai Alternative Dispute Resolution (ADR), sedangkan di luar negeri telah disebut sebagai Appropriate Dispute Resolution atau penyelesaian sengketa yang paling tepat. Secara garis besar, semangat *restorative justice* memiliki semangat yang sama dengan ADR tersebut.

Sanksi administratif memiliki ciri yang berbeda dengan hukuman pidana, mulai dari ringan hingga berat yang kental dengan muatan pembinaan. Bisa jadi, sanksi bagi ASN yang melakukan pelanggaran hukum dikenakan sanksi administratif dengan semangat *restorative justice* yang kental muatan pembinaan, sehingga tidak perlu menerima sanksi pidana. Namun, lagi-lagi harus dilihat kasus per kasus. Prinsip di hukum adminitrasi negara adalah dibina terlebih dahulu, kalau tidak bisa dibina maka “dibinasakan”.

Di Jawa Tengah memiliki kasus dengan sanksi administratif cukup banyak. Contohnya kasus LP (Lembaga Pemasarakatan) Narkotika di Nusakambangan, mulai dari Kalapas hingga pejabat di bawahnya terkenasanksi administratif. Saat ini, Kanwil mengacu pada Permenkumham nomor 28 tahun 2019 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Pemberhentian karena Tindak Pidana bagi Pegawai di Lingkungan Kemenkumham. Sebelum ada peraturan tersebut, Kanwil mengacu pada Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif. dari kedua peraturan tersebut ada perbedaan, yang tadinya Kanwil mengajukan ke Sekretaris Jenderal menjadi ke Inspektorat Jenderal. Kendalanya adalah lamanya proses penindaklanjutan. Sebagai contoh kasus, Kanwil Jawa Tengah sedang menangani kasus ASN dari Rutan Boyolali karena penipuan CPNS yang telah mendapat vonis 1 tahun 8 bulan dengan tindak pidana berencana, sampai saat ini sedang diproses di Inspektorat Jenderal.

Dulu, saat masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, ketika seorang ASN diancam 4 tahun penjara, Bagian Kepegawaian sudah bisa mengajukan hukuman administratif pemberhentian, walaupun vonis tetapnya hanya 1 tahun atau bahkan kurang, misalnya. Dengan adanya Undang-undang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS dan pertimbangan pimpinan, maka ASN yang divonis inkrah pidana 2 tahun dapat diberhentikan, terutama pidana kasus narkoba. Khusus terkait masalah narkoba, berapapun sanksi pidananya

harus dipecat sesuai dengan kebijakan Menteri Hukum dan HAM, tetapi sayangnya belum ada kebijakan tertulisnya, sehingga Kanwil merasa kebingungan dalam menerapkan kebijakan lisan tersebut. Maka, saat ada kasus narkoba dengan vonis 1 tahun, maka belum berani melakukan pemberhentian, karena tidak ada dasar hukumnya.

Tujuan pidana tidak hanya untuk menjerakan tetapi juga untuk perbaikan. Jadi dalam konteks hukum pidana, konsep *restorative justice* sangat dimungkinkan. Dalam ranah pemberian hukuman bagi ASN lebih dalam konteks penjatuhan sanksi administratif dan bukan dalam aspek pidana. Dalam Peraturan Kejaksaan Agung RI Nomor 15 Tahun 2020, penyelesaian di luar pengadilan atau *restorative justice* menjadi kewenangan penuntut. Konsep *restorative justice* mempertemukan penyelesaian yang melibatkan pihak pelaku, korban, dan *stakeholder* di masyarakat. Untuk menjatuhkan sanksi administratif maka bagaimana tanggapan korban dan masyarakat untuk sebagai pertimbangan dalam penjatuhan sanksi. Tetapi harus memperhitungkan rambu-rambu normatif yang ada di dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS.

c) **Problematika**

Pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS juga tidak membedakan tindak pidana apakah khusus atau umum, hanya memberikan

batasan masa 2 tahun untuk membuat keputusan. Adanya PP ini menimbulkan keluhan di masyarakat karena banyak pejabat yang melakukan tindak pidana korupsi namun tidak dipecat. Terkait diskresi kebijakan harus memperhatikan asas-asas pemerintahan yang baik karena rawan untuk digugat di pengadilan tata usaha negara.

3. Provinsi DKI Jakarta

a) Substansi

Secara substansi dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS memang banyak kekeliruan. Sesuai pasal 247, PNS bisa diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara sesuai putusan pengadilan. Seorang PNS seharusnya dihukum pemberhentian dengan tidak dengan hormat karena telah melakukan tindakan pidana secara sah sesuai putusan pengadilan. Secara tidak langsung tindak pidana yang dilakukan PNS merupakan tindak pidana yang berkaitan dengan kejahatan jabatan. Dalam Pasal 248 pengukuran dari perbuatan tidak menurunkan harkat dan martabat PNS dan tidak mempengaruhi lingkungan kerja juga tidak jelas dan sulit dalam pelaksanaannya. Sanksi yang diberikan juga terlalu rendah yang hanya 2 (dua) tahun, karena menyangkut dengan jabatan publik yang mempresentasikan pemerintahan seharusnya disesuaikan dengan penjatuhan pidana sesuai KUHP yang hanya minimal 5 tahun.

Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tidak menyertakan perubahan pasal 247 dan pasal 248. Kedua pasal ini sebenarnya juga sangat fatal, ini menunjukkan keteledoran pembuat kebijakan karena menyangkut dengan hak asasi manusia. Disisi lain, pembuatan kebijakan tersebut untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur negara. Kembali pada pasal tersebut, bahwa sangat rancu, multitafsir dan tidak konsisten dari tata bahasanya. Untuk berencana atau tidak berencana seperti yang ada di KUHP yang merujuk pada pembunuhan. Penggunaan kata tersebut juga akan sulit membuktikan dalam persidangan sehingga ada celah hukumnya.

Pasal 247 merupakan pembuka paragraf 6, dari substansi sudah bagus dan sejalan dengan *good governance* dengan sanksi yang jelas dan tegas. Norma berencana atau tidak berencana ini akan menimbulkan permasalahan karena disatu sisi hukum administrasi dan hukum pidana. Dasar dari norma tersebut pada pasal 340 KUHP yang merupakan pembunuhan berencana. Permasalahan yang lain karena kerancuan dalam pasal tersebut yang menyebutkan bisa diberhentikan atau tidak diberhentikan. Maka harus ada kejelasan dari substansinya, mengingat pembunuhan berencana merupakan kategori tindak pidana berat. Bisa merujuk pada pidana militer, dimana ada hukuman tambahan pada putusan hukum pidananya.

Kementerian Dalam Negeri, Kemenpan RB dan BKN mengeluarkan SKB Nomor 182/6957/SJ, Nomor 15 tahun 2018

Nomor 153/KEP/2018 tentang penegaaan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungan dengan jabatan yang menjadi pokok dari yang dimaksud:

- 1) Penjatuhan sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat bagi para PNS yang berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap telah dijatuhi hukuman terkait tindak pidana kejahatan jabatan atau kejahatan yang berkaitan dengan jabatan sebagaimana diatur dalam pasal 87 ayat 4 huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan pasal 250 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS
- 2) Penjatuhan sanksi kepada para pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang, yang tidak melaksanakan penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam poin 1.
- 3) Peningkatan sistem kepegawaian.
- 4) optimalisasi pengawasan dan peningkatan peran aparat pengawas internal pemerintah,
- 5) memonitoring pelaksanaan keputusan bersama ini secara terpadu.

b) Pelaksanaan

Pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah tersebut memberikan ruang kepada PNS dalam melakukan tindak pidana untuk

diangkat kembali. Pengangkatan kembali dinilai tidak tepat bila melihat prinsip *good governance*, karena semakin mempengaruhi lingkungan kerja untuk melakukan penyalahgunaan wewenang dan tidak ada efek jera. Perlu diketahui, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS memuat kewajiban, larangan dan hukuman disiplin, penjatuhan hukuman bertujuan untuk mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang dan memberikan kepastian dalam penjatuhan hukuman. Hal ini kontradiktif dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS yang sedikit rancu dengan penjatuhan hukumannya.

Dilihat dari sisi hukum administrasi negara, untuk pasal pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS secara kewenangan ada delegasi dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Untuk prosedur ada kendala, mengenai jangka waktu pelaksanaan pemberhentian yang belum dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS setelah ada putusan hukum secara tetap. Kemudian, prosedur penyampaian putusan hukuman tetap dari terdakwa (PNS) tembusan tidak ada sehingga menyulitkan pemerintah daerah dalam menindaklanjuti sesuai ketentuan. Dari substansi, secara nomenklatur berencana atau tidak berencana perlu dikaji ulang karena sesuai KUHP sesuai norma pembunuhan.

Terkait pemidanaan berencana dan tidak berencana memang menimbulkan kerancuan dan kebingungan baik di instansi Pusat atau Daerah. Sebenarnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS lebih kearah pengambilan tindakan kepada ASN yang melanggar secara maladministrasi. Berencana atau tidak berencana bagaimana pembuktian dalam persidangan, oleh sebab itu harus ada perbaikan kedepannya. Pemberlakuan norma itu sementara hanya diatur di pasal 340 KUHP, dimana untuk ASN lebih kearah pembinaan. Mungkin ada tambahan, “kepada ASN yang terbukti melakukan tindak pidana maka dijatuhi hukuman 2 tahun atau lebih dapat diberikan hukuman tambahan”. Hukuman tambahan baik administrasi ringan, sedang atau berat. Kecuali tindak pidana korupsi yang pasti merujuk tindak pidana jabatan yang harus ditambah hukumannya. Dengan kondisi sekarang memang bisa dibilang overprotektif terhadap ASN.

Dikeluarkannya SKB sebagaimana dimaksud dalam paragraf di atas, direspon oleh para Kepala Daerah (sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat daerah) dengan mengeluarkan Surat Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat SK PTDH) bagi para PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan. Berdasarkan data terakhir yang dihimpun dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tercatat 2020 PNS telah diberhentikan tidak dengan hormat dan masih tersisa 337 orang

PNS yang belum diberhentikan.⁴⁹

Dalam pelaksanaannya ketentuan SKB tersebut ternyata menimbulkan beberapa masalah yang dirasakan belum mengedepankan nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan masyarakat khususnya bagi para PNS terdampak pemberhentian tidak dengan hormat. Permasalahan tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:⁵⁰

- 1) Peraturan perundang-undangan tentang pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang dihukum dengan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang berhubungan dengan jabatan mengeneralisir hukuman bagi semua PNS yang dihukum karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang berhubungan dengan jabatan tanpa melihat peran, keadaan, serta kerugian yang ditimbulkan.
- 2) Surat keputusan pemberhentian tidak hormat sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan diberlakukan terhitung pasca inkrachtnya perkara pidana yang berimplikasi pada tuntutan pengembalian gaji yang telah diberikan kepada PNS setelah diaktifkan kembali menjadi PNS pasca menjalani hukuman.

49 Ditjen Hak Asasi Manusia, Kemenkumham RI. Nomor HAM.HA.01.04-21. *Laporan rekomendasi Penanganan permasalahan Hak asasi manusia terkait pemberhentian tidak dengan hormat pegawai negeri sipil pasca diterbitkannya SKB nomor 182/6957/SJ, Nomor 15 tahun 2018 Nomor 153/KEP/2018*. 28 Oktober 2019.

50 Ibid.

Surat Keputusan pemberhentian tidak dengan hormat memicu penolakan dari para PNS terdampak. Penolakan tersebut didasari atas hal-hal sebagai berikut:⁵¹

- 1) Adanya pemberlakuan surat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dan SKB kepada mereka yang perkaranya telah inkraucht dan telah menjalani hukuman, bahkan telah diaktifkan kembali menjadi PNS sebelum diberlakukannya undang-undang dimaksud. Hal ini terlihat pada dasar hukum yang digunakan para Pejabat Pembina Kepegawaian dalam SK PTDH yaitu SKB. Oleh karena itu banyak dari SK PTDH ketika digugat ke Pengadilan PTUN dibatalkan karena SKB bukanlah dasar hukum namun hanyalah penegasan atas normayangtelahada.
- 2) Adanya Perbedaan ketentuan antara PNS yang telah dihukum karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang berkaitan dengan jabatan dengan paracalon kepala daerah maupun calon anggota legislatif yang pernah dihukum karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang berkaitan dengan jabatan. Bagi calon Kepala Daerah maupun calon anggota legislatif yang pernah dihukum karena tindak pidana kejahatan jabatan masih diperbolehkan untuk mencalonkan diri di pemilihan berikutnya, sedangkan PNS tidak lagi diberikan kesempatan kedua untuk menjadi abdi negara

51 Ibid.

- 3) Surat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat diberlakukan terhitung sejak inkrahtnya perkara, meskipun yang bersangkutan telah diaktifkan kembali sebagai PNS untuk beberapa waktu. Hal ini mengakibatkan PNS dimaksud harus mengembalikan gaji yang telah diperoleh selama diaktifkan kembali sebagai PNS pasca menjalani hukuman pidana dan juga berdampak pada keabsahan produk hukum yang dikeluarkan oleh yang bersangkutan apabila selama pengaktifan kembali menduduki suatu jabatan
- 4) PTDH idealnya diputuskan melalui *due process of law*, semisal melalui sidang disiplin atau sidang kode etik. Adapun yang berlaku selama ini SK PTDH murni merupakan produk keputusan tata usaha negara dan ini dirasa tidak adil oleh para PNS terdampak. Selain itu PTDH tidak dimasukkan sebagai salah satu pidana tambahan dalam putusan pidana.

Adapun dalam rangka mencari penyelesaian permasalahan hak asasi manusia dimaksud, telah diadakan Rapat Penyusunan Rekomendasi Terkait Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Pegawai Negeri Sipil Pasca Diterbitkannya Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Sadan Kepegawaian Negara Nomor 182/6957/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, Nomor 153/KEP/2018, yang dilaksanakan pada hari Senin, tanggal 14 Oktober 2019 di Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia bersama Kementerian/Lembaga terkait dengan hasil

tindak lanjut sebagai berikut:⁵²

- 1) Bahwa Forum sepakat atas semangat pemberantasan korupsi yang merupakan salah satu cara untuk mewujudkan ASN yang professional, berintegritas, dan anti korupsi merupakan fokus dan tujuan kita bersama. Namun, jangan sampai semangat tersebut mengabaikan prinsip-prinsip keadilan dan kemanusiaan.
- 2) Bahwa pada pokoknya, Direktorat Jenderal HAM tidak akan mencampuri hal-hal yang berkaitan dengan norma-norma hukum yang berlaku saat ini dan proses peradilan, namun Direktorat Jenderal HAM mendorong untuk mengedepankan nilai-nilai Keadilan dan Hak Asasi Manusia dalam penerapan peraturan perundangundangan dan putusan pengadilan.
- 3) Bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak berlaku surut, akan tetapi materi muatan norma terhadap PNS yang ditindak dengan PTDH karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan telah diatur sejak Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian hingga peraturan perundang-undangan sampai saat ini yakni Pasal 87 ayat 4 Poin B Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

52 Ibid.

- 4) Bahwa SKB bukan merupakan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya bersifat penegakkan atau penegasan atas peraturan perundang-undangan terkait. Untuk itu, PNS yang ditindak dengan PTDH tidak diberhentikan atas dasar SKB, melainkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 5) Bahwa Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi telah mengeluarkan Surat Edaran yang pada intinya memberikan petunjuk bahwa, bagi PNS yang telah dihukum berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang berhubungan dengan jabatan dan telah diaktifkan kembali untuk sebagai PNS serta mendapatkan gaji dan tunjangan atas pekerjaan yang dilakukan, maka apabila dikemudian hari yang bersangkutan mendapatkan SK PTDH, berdasarkan surat edaran tersebut, penjatuhan PTDH terhitung sejak tanggal penetapan SK PTDH, dan bukan tanggal putusan pidana yang bersangkutan. Oleh karena itu, bagi mereka yang telah kembali bekerja dan mendapatkan gaji dan tunjangan, maka tidak diharuskan untuk mengembalikan gaji dan tunjangan yang telah menjadi haknya.
- 6) Bahwa Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan mekanisme bagi PNS yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang

terdapat kesalahan administratif sehingga menimbulkan kerugian keuangan Negara yakni melalui pengawasan dari Aparat Pengawasan Internal Pemerintahan (APIP). Akan tetapi, peranan APIP sampai saat ini belum maksimal.

- 7) Bahwa Kementerian/Lembaga perlu meningkatkan perlindungan berupa pendampingan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara yang terlibat permasalahan hukum, khususnya tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan. Terlebih lagi, jika terdapat indikasi bahwa yang bersangkutan bukan merupakan pelaku utama dari tindak pidana dimaksud.

c) **Problematika**

Terkait dengan berencana dan tidak berencana dalam pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS memang dilihat dari substansi merujuk pada pasal 340 KUHP yang terkait dengan pembunuhan berencana dan tidak berencana. Sehingga untuk menilai tindak pidana yang dilakukan ASN sulit dilakukan karena ada menyangkut dengan kejahatan jabatan. Kejahatan jabatan bisa dilakukan atau dinilai dengan disengaja atau lalai. Maka perlu ditinjau kembali penggunaan kata berencana dan tidak berencana.

Karena tidak semua dalam pasal KUHP, sebagai pejabat harus melihat tindak pidana yang dilakukan PNS berencana dan tidak berencana, yang ada dalam KUHP terkait pembunuhan. Mencakup tindak pidana yang dilakukan PNS sudah pasti

ada penyalahgunaan wewenang oleh pejabat memungkinkan tidak berencana dan pasti disengaja. Menjadi peluang bagi pejabat pembina kepegawaian untuk melihat kembali putusan pengadilan karena sangat multitafsir (berencana atau tidak berencana). Dalam elemen kejahatan jabatan tidak ada aspek berencana dan tidak berencana. Masukan norma sangat tidak sesuai dan wajib menghilangkan berencana atau tidak berencana. Pengaktifkan kembali PNS dilihat dari norma terlebih dahulu, serta harus persetujuan pejabat berwenang dan diberi alasan-alasan tertentu bila diaktifkan atau tidak diaktifkan. Tindak pidana yang dilakukan PNS untuk mengetahui tindakannya berencana atau tidak berencana dilihat dari putusan pengadilan. Fakta persidangan akan membuka kronologi tindak pidana dari niat sampai eksekusi.

Menurut laporan dari Ditejn Hak Asasi Manusia Kemenkumham RI, Keberatan yang dilakukan PNS yang terdampak melakukan upaya diantaranya mengajukan banding administratif atas Surat Keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian, mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan mengadakan permasalahan ini kepada Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) selaku wadah organisasi pegawai dengan dikoordinir oleh Forum Marwah Aparatur Sipil Negara Republik Indonesia (FM ASN). KORPRI menanggapi pengaduan para PNS terdampak dengan mengirimkan surat kepada Presiden Republik Indonesia. Berdasar pada surat tersebut akhirnya perwakilan dari KORPRI dan perwakilan FM ASN seluruh Indonesia diterima oleh Menteri Pendayagunaan

Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi beserta jajarannya di Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tanggal 13 Mei 2019. Dalam pertemuan tersebut disampaikan semua pengaduan para PNS terdampak pemberhentian tidak dengan hormat. Atas penyampaian aduan tersebut Menteri menyampaikan akan menindaklanjuti aduan dengan mengkomunikasikan kepada Kementerian/Lembaga terkait guna dilakukan pengkajian atas SKB dimaksud.

Berdasarkan permasalahan yang tindak pidana yang menyebabkan PNS diberhentikan dengan tidak hormat Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia Kemenkumham RI merekomendasikan:⁵³

1. Agar dilakukan evaluasi kembali terhadap PNS yang telah di PTDH maupun yang belum/akan di PTDH dengan mengklasifikasikan PNS yang telah dihukum karena tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan berdasarkan peran, keadaan, atau kerugian yang ditimbulkan dengan mengacu pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagai pertimbangan untuk mengembalikan/tidak mengembalikan status kepegawaian PNS terdampak.
2. Agar Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Bersangkutan melaksanakan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi khususnya terkait pengembalian gaji.

53 Ibid.

3. Agar meningkatkan peranan Aparat Pengawasan Internal Pemerintahan (APIP) khususnya terhadap penyalahgunaan wewenang yang terdapat kesalahan administratif sehingga menimbulkan kerugian keuangan Negara sesuai mekanisme di dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
4. Agar Kementerian I Lembaga beserta Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Korps Pegawai Republik Indonesia dapat memberikan pendampingan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara yang terlibat permasalahan hukum, khususnya tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan. Terlebih lagi, jika terdapat indikasi bahwa yang bersangkutan bukan merupakan pelaku utama dari tindak pidana dimaksud.

C. Pendapat Narasumber

1. Substansi

Yang membedakan pemberhentian dengan hormat dan tidak hormat substansinya tidak mempunyai hak untuk masa pensiun. Untuk PNS ada beberapa pemberhentian salah satunya melakukan tindak pidana/penyelewengan. Saran untuk penelitian dimasukkan untuk pasal 251 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, karena saling terkait antar pasal yang dibahas PNS yang diberhentikan dengan hormat apabila melakukan pidana penjara paling singkat 2 tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana. Atau tidak diberhentikan apabila 1) perbuatan tidak menurunkan harkat dan martabat dari

PNS, 2) Mempunyai prestasi, 3) tidak mempengaruhi lingkungan kerja, 4) tersedia lowongan kerja. Untuk poin 1 dan 3 belum ada ukurannya, sehingga masih dipertanyakan karena adanya tingkat subjektivitas dan tidak ada ukuran yang pasti. Bahwa tindak pidana berencana dalam Perka BKN Nomor 3 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Pemberhentian ASN yang disebutkan tindak pidana berencana pasal 340, pasal 353 dan pasal 355 diluar itu tidak ada unsur berencana. Yang seharusnya menggunakan frasa disengaja, tetapi sudah level Undang-undang untuk BKN sulit untuk mengembalikan marwah dari peraturan tersebut.

Melihat makna tindak pidana berencana yaitu tindak pidana yang salah satu unsurnya ialah dengan rencana lebih dahulu sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana (Perka BKN). Maka dari ituyang dimaksud tindakan berencana atau tidak berencana sesuai dengan KUHP pasal 340 tentang pembunuhan. Untuk menindaklanjuti putusan pengadilan bisa menggunakan UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 87 ayat 2, tetapi ada persyaratan yang harus terpenuhi terlebih dahulu untuk bisa diberhentikan dengan hormat. Sementara tindak pidana yang berencana dapat dilakukan pemberhentian tidak dengan hormat sesuai pasal 87 ayat 4. Penafsiran berencana atau tidak berencana dikembalikan ke masing-masing PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian).

Penyusunan Undang-Undang harus memperhatikan asas kejelasan tujuan, kesesuaian hirarki dan materi, kedayagunaan dan hasil guna dan kejelasan rumusan serta keterbukaan. Sesuai pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 PP Nomor 11 Tahun 2017 jo.

PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS tidak sesuai pembuatan peraturan yang baik karena tujuannya dipertanyakan, ketidaksesuaian dengan hirarki UU, materi muatan dapat dilaksanakan atau tidak. Serta dalam pasal tersebut tidak sesuai dengan konsep *good governance*. Di negara lain, budaya hukum di Indonesia berbeda bila di negara lain masih terduga melakukan tindak pidana sudah mengundurkan diri sedangkan di Indonesia sudah secara jelas melakukan tindak pidana dan ada penjatuhan hukuman bisa menduduki dan diangkat kembali menjadi PNS. Sehingga tidak akan menimbulkan efek jera bagi yang bersangkutan dan PNS yang lainnya, bagi masyarakat pun juga tidak jelas karena PNS yang menjunjung tinggi profesionalitas menjadi tercederai adanya dualisme dimana melakukan tugas harus profesionalisme dan bila melakukan tindak pidana dihukum singkat sehingga ada benturan.

Pasal 247

PNS seharusnya wajib diberhentikan dengan tidak hormat karena ada putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal ini membuktikan bahwa PNS secara sah dan bersalah melakukan tindak pidana untuk logika hukum tidak sesuai bila masih diangkat ataupun diberhentikan dengan hormat. Adapun jenis pidana yang dilakukan oleh PNS adalah semua jenis tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja maupun lalai. Tindak pidana PNS dengan tidak berencana karena unsur kelalaiannya ini menjadi rancu/ambigu/alibi karena sulit untuk dibuktikan secara pasti sehingga menjadi unsur karet bisa menjadi alasan pembenar pelaku tindak pidana (PNS).

Pasal 248

Untuk hukuman juga terlalu rendah (2 tahun) biasanya pidana yang paling minimum adalah 5 tahun bisa disesuaikan dengan KUHP. Adapun untuk pengukuran terutama perbuatan tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS dan mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali menjadi PNS.

Pasal 249

Sementara seorang narapidana yang ada dipenjara masih statusnya PNS tidak ada pengaktifan kembali menjadi pidana seharusnya tidak layak menjadi PNS. pencabutan PNS akan menimbulkan efek jera, menciptakan efek pencegahan kepada PNS lainnya.

Pasal 250

Seharusnya menjadi penegasan bahwa setiap PNS yang secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana baik sengaja maupun tidak sengaja maka harus dipberhentikan dengan tidak dengan hormat.

Frasa yang dilakukan dengan berencana atau tidak berencana, yang di KUHP tidak merumuskan pengertian dan syarat dari hal tersebut. Direncanakan menurut MvT merupakan pendiskripsian adanya suatu waktu untuk menimbang. Bila dikaitkan dengan tindak pidana ada durasi waktu dengan tindakan/perbuatan dan berpikir. Jangka waktu dari senggang yang tidak terlalu panjang atau tidak terlalu pendek. Unsur berencana meliputi :

1. Adanya keputusan kehendak dengan tenang dan adanya waktu tertentu;

2. Harus memiliki hubungan yang erat dengan tindak pidana yang dilakukannya; dan
3. Pelaksanaan kehendak (perbuatan) dalam suasana tenang.

Dalam melakukan kesengajaan dapat dibedakan menjadi dua yakni determinisme (bahwa manusia tidak bebas untuk menentukan kehendaknya) dan indeterminisme (manusia itu tetap dapat menentukan kehendaknya meskipun aliran ini tetap mengakui keadaan-keadaan lingkungannya). Penerapan frasa tidak berencana dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat karena melakukan tindak pidana paling singkat 2 tahun dan pidana yang tidak berencana. Ini mengandung makna yang rancu, dipenjelasan juga kurang menjelaskan secara rinci sehingga dalam implementasinya sangat luas dan indikator yang tidak jelas.

2. Pelaksanaan

Harus ada penyatuan ASN antara PNS dan PPPK, untuk melakukan peringkasan perundang-undangan. Sementara pengukuran tentang merugikan harkat dan martabat PNS dimana yang sulit serta multitafsir. Sementara pelanggaran yang dilakukan sudah bertolak belakang dengan kode etik dan norma. Sehingga sudah dikatakan merugikan harkat dan martabat dari PNS. Untuk hukuman yang dijatuhkan terlalu singkat selama 2 tahun karena adanya penyalahgunaan wewenang jabatan.

Kewenangan jabatan sudah semestinya sudah dapat diukur dan pasti dilakukan dengan berencana, oleh karena pelanggaran yang dilakukan disangkutpautkan instansi lain harus dihukum maksimal. Seperti di TNI/Kepolisian bila sudah menjalani hukuman pidana ada sanksi administrasi, jadi tidak mengulangi kejahatan yang dilakukan hal ini dilakukan untuk efek jera. Harusnya PNS bisa mencontoh peraturan yang dilakukan di dua lembaga tersebut jangan hanya dua tahun.

Tabel 3. 1 Laporan Pelaksanaan PTDH PNS Tipikor

No.	Instansi	Jumlah
1.	Instansi Pusat	98
2.	Instansi Daerah	2.357

Sumber : Kedeputan Pengawasan dan Pengendalian BKN

Dengan rincian instansi pusat 94 setelah disesuaikan dan 86 pegawai yang sudah PTDH dan 8 pegawai PTDH. Instansi daerah setelah disesuaikan ada 2113 pegawai dengan 1945 pegawai PTDH dan 168 pegawai belum PTDH.

Melihat fokus penelitian di Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, pasal 247 menjelaskan tindak pidana berencana dan tidak berencana. Berdasar KUHP pasal 340 yang dimaksud berencana dan tidak berencana terkait pembunuhan diluar tindak pidana tersebut tidak termasuk berencana atau tidak berencana. Pasal 248, memuat syarat PNS yang tidak diberhentikan. Pasal 249, terkait dengan pemberhentian

sementara. Pasal 250, perlu ditekankan bila seorang CPNS diangkat menjadi PNS pasti memegang jabatan. Jabatan ASN sesuai Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ada tiga yakni administrasi, fungsional dan jabatan pimpinan tinggi. Dalam keputusan bersama Kemendagri, Kemenpan RB, dan BKN menekankan tentang PPK dan pejabat berwenang yang tidak melakukan tindakan kepada PNS yang terlibat dalam tindak pidana secara sah maka akan diberi sanksi.

Permasalahannya, ketika mengajukan banding ke PTUN, tetapi yang menjadi putusan di tata usaha negara ada tiga yakni masalah substansi, kewenangan, dan prosedur. Putusan pemberhentian tidak bisa merubah putusan pengadilan negeri maka yang bersangkutan tetap di sanksi pemberhentian dengan syarat PPK mencabut keputusan pemberhentian dan membuat kembali keputusan pemberhentian karena putusan dari TUN tidak bisa merubah putusan pengadilan tentang pidananya. PNS sebenarnya diikat dengan tiga aturan, kewajiban, larangan dan sanksi. Dan ketika melakukan tindak pidana maka hukum pidana berlaku, untuk sikap perilaku diatur Peraturan Pemerintah Disiplin PNS, serta kode etik. Sehingga antara ketiga aturan saling berkaitan dan penjatuhan hukumannya sesuai sanksi dari ketiga regulasi tersebut. Proses pemberian hukuman harus cepat untuk mengetahui status kepegawaian yang bersangkutan sehingga perlu proses percepatan. Melihat terlalu birokratis maka harus tanggung jawab atasan langsung.

Terkait konsep *restorative justice*, substansinya mengembalikannya keadaan semula khususnya tindak pidana anak semua

tahapan dilakukan melalui diversi. Perlu dilihat kembali untuk subyek, status subyek atau akibat hukum yang dilakukan oleh subyek (PNS). Dalam pasal 248, terutama huruf a dan c, sangat abstrak dan belum ada indikator yang valid. Sebenarnya Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS menjelaskan tentang manajemen PNS, pendekatan *good governance*. Pendekatan *good governance* itu adalah pelanggaran yang sanksinya denda. Sementara melalui clean government maka akan berorientasi pada kejahatan. Dapat disimpulkan bahwa peraturan tersebut sudah keluar dari ruh manajemen. Solusinya dirumuskan kembali terkait unsur berencana dan tidak berencana.

Untuk *restorative justice* sudah ada beberapa peraturan dimasukkan dalam peraturan Indonesia. Peraturan baik dari Kepolisian, Kejaksaan dan Mahkamah Agung sudah memiliki peraturan terkait penerapan *restorative justice*. Harus ditanggapi secara responsif untuk adanya perubahan dimasukkan substansi terkait *restorative justice* dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS. Dalam praktiknya harus lebih sistemik dalam melakukan atau dalam pembuatan peraturan perundang-undangan lebih sistemik. alangkah baiknya putusan pengadilan disegala tingkatan dijadikan *respiratory*, karena sudah menjadi hak dari khalayak umum. Kemudian, menjadi tanggung jawab pegawai untuk memberikan ke instansi.

3. **Problematika**

Rumusan pasal 247, pasal 248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS memang rancu, tidak tepat dan tidak konsisten, penggunaan istilah berencana dan tidak berencana sulit untuk pembuktian. Karena berencana sendiri ada beberapa item yang perlu diperhatikan untuk memutuskan itu berencana atau tidak berencana. Dihukum dua tahun penjara perlu diganti dengan diancam dengan ancaman pidana yang merujuk pada peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berlaku seperti KUHP. Pemberhentian PNS untuk pasal 250 yang sudah diubah belum menyentuh secara menyeluruh walaupun sudah ada Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS. Menyangkut tentang kejahatan jabatan, perumusan kejahatan belum secara eksplisit menyebutkan kejahatan jabatan. *Restorative justice* memang sekarang ini digalakkan, sampai saat ini sudah ada ada Peraturan Kejaksaan Nomor 15 tahun 2020 tentang penghentian penuntutan berdasarkan keadilan *restorative justice* memungkinkan untuk dilakukan terhadap PNS. Tetapi harus memperhatikan asas keadilan dan proporsionalitas. Banyak peraturan yang bertumpang tindih, yang terkait dengan aparatur sipil negara yang harus menjadi perhatian kita semua. Dari perspektif hukum administrasi negara setiap PNS yang melawan hukum harus dikenakan sanksi administrasi untuk itu tindakan untuk tidak melakukan atau melakukan sesuatu berdasarkan

norma hukum sebagai upaya penegakan hukum administrasi negara.

Terkait dengan kejahatan jabatan, yang merupakan kejahatan yang merugikan negara sesuai Perka BKN. ketentuan yang demikian akan menjadi masalah didalam formulasi, aplikasi dan eksekusinya. Karena ada pertentangan apa yang dimaksud dengan kerugian negara dengan Undang-undang Tipikor, Undang-undang BUMN, Undang-undang perbendaharaan negara, Putusan MK, Edaran Mahkamah Agung. Peraturan tersebut ada yang tumpang tindih, unsur kerugian negara belum ada sinkronisasi dalam peraturan perundang-undangan.

Ada tiga pokok permasalahan yang mendasari, yakni makna berencana dan tidak berencana, kegamangan pejabat yang berwenang dan pendekatan *restorative justice*. PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS sebenarnya terkandung artikulasi UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara lebih fokus pada manajemen PNS, bukan terkait dengan sanksi. Terkait berencana dan tidak berencana harus disebutkan secara eksplisit dari norma. Serta harus dirumuskan unsur-unsurnya, permasalahannya dalam regulasi (UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS) tidak menjelaskan secara detail mengenai hal tersebut. Perlu diketahui, ASN dalam menjalankan tugasnya ada wewenang yang melekat pada jabatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pasal 249 ayat 3, banyak celahnya. Misalnya batas maksimal 2 tahun, ini bisa dipercepat dan wewenang dari pimpinan sehingga pengaktifan kembali terasa subyektif. Jabatan

merupakan lingkungan kerja yang awet dan dipersiapkan untuk ditempati berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan tugas publik dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

BAB IV

KESERASIAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN YANG LAIN SERTA PENDALAMAN TERHADAP ETIKA

Dari penjabaran hasil pengumpulan data penelitian pada bab sebelumnya, pengamalan negara hukum, dengan perlindungan hak asasi manusia tetap terselenggara, di tengah adanya PNS yang melakukan tindak pidana, khususnya yang dilakukan tidak berencana. Sebaliknya dalam interpretasi pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, masih belum adanya kepastian hukum, dalam aturan bisa dimaknai berbeda. Sedangkan sanksi pidana, rehabilitasi, dan *restorative justice* sangat selaras dengan prinsip negara hukum yang melindungi Hak Asasi Manusia.

Penerapan ataupun implementasi pemberhentian PNS yang melakukan tindak pidana dengan berencana atau tidak berencan, dengan berbagai problematika dan kendala yang ada, menyebabkan penegakan hukum tidak selamanya berjalan lancar

dan konsisten. Beberapa peraturan yang menyangkut pembinaan, pengawasan, dan sanksi di lingkungan aparaturnegara lainnya, juga berbagai keserasian dengan peraturan perundang-undangan lain, dan penegakan terhadap etika profesi PNS, perlu pendalaman lebih komprehensif dan serius.

A. Substansi

1. Eksistensi

Menurut Lawrence M. Friedman Ada tiga elemen utama dari sistem hukum (legal system), yaitu Struktur Hukum (Legal Structure), Isi Hukum (Legal Substance), dan Budaya Hukum (Legal Culture).⁵⁴

a) Substansi Hukum

Substansi hukum menurut Friedman adalah “Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system”.⁵⁵ Substansi merupakan materi perangkat aturan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (living law), bukan hanya aturan yang ada 3 dalam kitab undang-undang (law books).

b) Struktur Hukum

Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum merupakan “To begin with, the legal system has structure of a legal system

54 Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System; A Social Science Perspective)*, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 33.

55 Lawrence M. Friedman, *Ibid.* Hal 12.

consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction.”⁵⁶ Struktur hukum merupakan komponen yang ada dalam sistem hukum menggerakkan mekanisme peradilan. Struktur menjelaskan pola hukum dijalankan sesuai ketentuan formalnya.

c) **Budaya Hukum**

Friedman menjelaskan budaya hukum merupakan “The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief”.⁵⁷ Budaya hukum merupakan sikap individu terhadap hukum dan sistem hukum. Nilai-nilai yang ada dalam masyarakat itu lah yang dapat dipakai untuk menjelaskan apakah atau mengapa orang menggunakan atau tidak menggunakan proses-proses hukum.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 (PP No. 11 Tahun 2017) tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil telah dilakukan perubahan pada beberapa ketentuan pasalnya ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 mengatur tentang ketentuan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS) karena melakukan tindak pidana berencana maupun tindak pidana tidak berencana. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan

56 Lawrence M. Friedman, *Opcit*, hal 12

57 Lawrence M. Friedman, *Opcit*, hal 15

Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 merupakan produk hukum administrasi negara yang bertujuan untuk memberikan sanksi pidana bagi PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana maupun tidak berencana.

Sejatinya perumusan Manajemen PNS melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 ini mengacu pada paradigma *good governance* menuju pada *clean government*. Seluruh proses pemerintahan harus menggunakan sumber daya, khususnya sumber daya manusia, yang ada seoptimal mungkin sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi kerja. Untuk menuju hal tersebut maka harus ada sistem untuk mengatur sumber daya manusia, termasuk pengaturan terkait hukuman (*punishment*) bagi pegawai yang melakukan tindak pidana. Hukuman ini bertujuan untuk memperbaiki kinerja pegawai yang melanggar peraturan dan juga sebagai fungsi pencegah bagi pegawai lain untuk tidak melanggar peraturan yang ada (*prevention*).

2. Diksi “Berencana” dan “Tidak Berencana”

Menurut para pakar hukum pidana yang menjadi responden dalam penelitian ini, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 telah melenceng dari prinsipnya. Diksi tindak pidana “berencana” dan “tidak berencana” dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 dianggap tidak tepat. Seharusnya menggunakan istilah *dolus* (sengaja) dan *culpa* (lalai) karena dalam pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun

2020, unsur-unsur terjadinya kejahatan tidak menggambarkan sehingga aturan tersebut malah mengaburkan kepastian hukum.

Unsur-unsur yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 sangat ambigu, tidak tepat dan tidak konsisten. Dalam perspektif hukum administrasi negara, jika dilihat dari perundang-undangannya maka setiap PNS yang melakukan tindak pidana akan dijatuhi sanksi. Oleh karena itu, akan lebih baik apabila diksi atau terminologi yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan juga konsisten. Pun ketika menggunakan konsep berpikir hukum pidana maka harus menggunakan diksi atau terminologi hukum pidana. Penggunaan terminologi hukum yang lain justru akan mengaburkan makna (*ambiguitas*) yang dalam implementasinya akan menyulitkan bahkan memberi peluang bagi pelanggar hukum untuk menghindari hukuman yang seharusnya diterima.

Perspektif aparat penegak hukum, dalam hal ini responden dari institusi kejaksaan, juga mengemukakan bahwa Pasal 247 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tidak selaras dengan ancaman pidana yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP tidak mengatur tindak pidana dengan ancaman hukuman 2 (dua) tahun.

B. Pelaksanaan

Dalam implementasinya, diperlukan tafsir resmi dari institusi yang berwenang, dalam hal ini dari Mahkamah Agung RI, terkait diksi tindak pidana “berencana” atau “tidak berencana”. Pasal 247,

248, 249, dan 250 dinilai malah memberikan celah bagi PNS untuk melakukan tindak pidana karena ancaman sanksi pidananya ringan dan diberikan kesempatan untuk kembali menduduki jabatannya sebagai PNS. Tindak pidana berencana seharusnya diartikan sebagai perbuatan melawan peraturan perundang-undangan dan jangan dipersempit batasannya hanya pada tindak pidana pembunuhan. Karena apabila demikian, maka terdapat kesan bahwa Pasal-pasal tersebut seolah-olah terlalu melindungi (overprotective) pelaku tindak pidana yang berprofesi sebagai PNS. Instansi kejaksaan yang memberlakukan sanksi tegas bagi pegawainya yang melakukan tindak pidana dapat menjadi contoh bagi instansi-instansi pemerintah yang lain. Pegawai pada instansi kejaksaan yang melakukan tindak pidana dengan sanksi lebih dari 6 (enam) bulan penjara, maka PNS terpidana tersebut akan dipecat atau diberhentikan dengan tidak hormat.

Ketentuan terkait pengaktifan kembali PNS yang telah selesai menjalani masa hukuman pidananya tidak akan memberikan efek jera pada PNS yang melakukan tindak pidana. Kalau dilihat dari tuntutan moralitas profesi sebagai pelayan publik, PNS seharusnya dapat memberikan contoh bagi masyarakat untuk berperilaku dalam koridor hukum. Oleh karena itu apabila melakukan tindak pidana, PNS seharusnya mendapat ancaman pidana yang lebih berat. Karena meskipun memperoleh hukuman pidana di bawah 2 (dua) tahun, tetapi apabila dampaknya sangat merugikan masyarakat maka perlu dipertimbangkan untuk diberhentikan baik dengan hormat maupun tidak hormat.

Tanpa mengurangi tujuan dalam pemberian hukuman bagi pelaku tindak pidana, tentu ada pengecualian-pengecualian

tertentu. Penggunaan diksi “berencana” dan “tidak berencana” telah mengaburkan batasan dalam pengklasifikasian jenis-jenis tindak pidana karena dalam KUHP sendiri yang didefinisikan sebagai tindak pidana berencana hanya tindak pidana pembunuhan. Responden-responden penelitian dari pakar hukum pidana mengemukakan bahwa akan lebih baik apabila menggunakan diksi *dolus* (sengaja) dan *culpa* (lalai) sehingga pemeriksaan akan lebih memenuhi prinsip keadilan hukum.

Berkaca dari kasus-kasus yang dikemukakan oleh responden-responden penelitian dari Biro dan/atau Bagian Hukum Pemerintah Daerah dan Badan Kepegawaian Daerah, kasus-kasus yang sebenarnya memiliki unsur kesengajaan dan perencanaan, seperti penipuan, oleh proses peradilan diputuskan menjadi tindak pidana tidak berencana sehingga terpidana masih memiliki kesempatan untuk bekerja kembali sebagai PNS. Hal ini tentu berbeda dengan misalnya tindak pidana dalam kasus kecelakaan lalu lintas yang menyebabkan kematian, yang meskipun ancaman hukumannya paling lama 6 (enam) tahun namun dapat dikategorikan sebagai kelalaian (*culpa*).

Lebih jauh lagi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 belum secara tegas merumuskan kategori kejahatan Jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatan. Sehingga menyulitkan penegakan hukum untuk memproses PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatan. Selama ini kejahatan jabatan yang sering dilekatkan pada PNS hanya terbatas pada tindak pidana korupsi.

Padahal ada contoh kasus lain seperti oleh oknum PNS yang menyalahgunakan jabatannya untuk melakukan rekrutmen calon pegawai negeri sipil secara tidak resmi.

Prinsip-prinsip penegakan hukum dalam kaitannya dengan profesi PNS masih memiliki banyak kendala dalam pelaksanaannya. Misalnya salinan vonis hakim yang tidak dapat segera diakses oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sehingga proses penjatuhan hukuman di internal instansi pemerintah menjadi semakin berlarut-larut penyelesaiannya. Hal tersebut tentu bertentangan dengan asas kepastian hukum dan akan berimplikasi negatif pada banyak aspek yang lain.

Kemudian untuk ketentuan dalam Pasal 250 (a) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 terkait PNS diberhentikan tidak dengan hormat apabila melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, oleh responden dari pakar hukum pidana dianggap sebagai pasal karet yang sangat elastis dan mengandung subyektifitas yang tinggi. Sehingga diperlukan pedoman lebih lanjut terkait hal ini.

C. Problematika

Makna yang terkandung dalam Pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, baik dari hukum administrasi negara maupun hukum pidana serta dalam pelaksanaannya menimbulkan berbagai problematika. Berbagai problematika yang terjadi tentu akan menimbulkan adanya ketidakpastian dan

ketidakadilan hukum serta mengaburkan aspek perlindungan pada profesi PNS.

1. Keadilan Hukum

Pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 dinilai terlalu melindungi (overprotective) PNS yang melakukan tindak pidana karena kaburnya batasan-batasan tindak pidana tidak berencana dan berencana. Terlebih dengan pemberian batasan dapat dipulihkan profesinya sebagai PNS apabila mendapat hukuman kurang dari 2 (dua) tahun. Hal tersebut tentu akan menciderai kepercayaan publik terhadap profesi Aparatur Sipil Negara dan juga dapat menciderai rasa keadilan bagi PNS yang telah bekerja dengan profesional, jujur, dan pengabdian yang tinggi.

Justru sebagai bukti konsistensi negara hukum tidak akan membiarkan terjadinya peniruan diantara PNS lainnya untuk melakukan tindak pidana secara tidak berencana. Karena sulit bahkan tidak mungkin dipecah atau pemberhentian dengan tidak hormat. Teori tentang efektivitas sanksi, perlu menjadi perhatian dan pendalaman para pemegang kekuasaan dan wewenang. Menurut RD Schwarz dan S Orleans (167 : 274-300) dalam Soerjono Soekanto, teori efektivitas sanksi dapat dipakai dengan uraian sebagai berikut:⁵⁸

58 Soerjono Soekanto. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan hukum*. Rajawali Pers: Jakarta. 1982. Hal 234-235.

1. Sanksi negatif (hukuman) mengurangi pelanggaran, baik yang dilakukan pelanggar maupun pihak-pihak lainnya.
2. Semakin keras sanksi negatif, semakin tinggi derajat efektivitasnya.
3. Sanksi negatif dapat diterapkan tanpa mengakibatkan terjadinya kerugian-kerugian.
4. Kemungkinan-kemungkinan lain tidak dapat dianggap sebagai suatu alternatif yang sederajat dengan penerapan sanksi negatif.

Dibandingkan dengan hukum disiplin militer yang sangat tegas dalam melaksanakan kedisiplinan. Sesuai Undang-undang Nomor 25 Tahun 2014 Tentang Hukum Disiplin Militer Pasal 12 angka 1 yang menyebutkan bahwa Militer yang dijatuhi Hukuman Disiplin Militer lebih dari 3 (tiga) kali dalam pangkat yang sama, dan menurut pertimbangan pejabat yang berwenang tidak patut dipertahankan untuk tetap berada dalam dinas militer, diberhentikan tidak dengan hormat. Melihat pasal tersebut dengan melakukan pelanggaran kedisiplinan saja seorang prajurit militer bisa diberhentikan dengan tidak hormat.

Selaras dengan hukum disiplin militer paragraf di atas, Undang-undang Nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen menyebutkan dalam pasal 30 angka 2, bahwa Guru dapat diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai guru karena: a. melanggar sumpah dan janji jabatan; b. melanggar perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama; atau c. melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas selama 1 (satu) bulan atau lebih secara terus-menerus. Dan Pasal 67 angka 2 yang

menyebutkan Dosen dapat diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatan sebagai dosen karena: a. melanggar sumpah dan janji jabatan; b. melanggar perjanjian kerja atau kesepakatan kerja bersama; atau c. melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas selama 1 (satu) bulan atau lebih secara terus-menerus.

2. Kerugian Negara

Seorang PNS yang tersangkut kasus pidana akan diberhentikan sementara. Menurut Pasal 88 ayat (1) Undang-undang ASN, PNS dapat diberhentikan sementara apabila ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana. Pemberhentian sementara sebagai PNS ini adalah pemberhentian yang mengakibatkan PNS kehilangan statusnya sebagai PNS untuk sementara waktu. Kemudian menurut Pasal 281 Peraturan Pemerintah Manajemen PNS, PNS yang diberhentikan sementara tidak diberikan penghasilan tetapi hanya diberikan uang pemberhentian sementara. Uang pemberhentian sementara diberikan sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan jabatan terakhir sebagai PNS sebelum diberhentikan sementara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sejak menjadi tersangka dan ditahan seorang PNS hanya menerima 50% (lima puluh persen) dari penghasilan jabatan terakhir sebagai PNS. Penghasilan inilah yang digunakan untuk menghidupi keluarganya selama berada ditahanan sampai dengan diterbitkannya putusan mengenai pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh pejabat yang berwenang.

Permasalahan selanjutnya adalah lamanya rentang waktu proses penyelesaian pemberhentian PNS yang pada ujungnya akan

memperbesar kerugian negara. Menurut responden dari Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah, seringkali, salinan vonis hakim terhadap putusan inkracht (berkekuatan hukum tetap) PNS yang melakukan tindak pidana, pemberian aksesnya berlarut-larut, bahkan ada yang sampai lebih dari 5 (lima) tahun. Lambatnya pemecatan ini juga dipandang berdampak buruk pada moralitas aparatur negara dan pemberantasan korupsi di Indonesia.

Di sisi lain, PNS yang telah selesai menjalani masa hukuman namun masih menunggu adanya ketersediaan lowongan jabatan pun masih diberikan kesempatan untuk menerima penghasilan sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan Jabatan terakhir PNS sebelum diangkat sebagai pejabat negara selama maksimum selama 2 (dua) tahun. Ironisnya, karena berlarut-larutnya penjatuhan vonis hakim dan lamanya pemberian akses terhadap salinan vonis hakim, Pejabat Pembina Kepegawaian tidak dapat segera memproses PNS yang menjadi tersangka tindak pidana secara administratif sehingga ada yang naik pangkat dan bahkan naik jabatan.

Masalah selanjutnya adalah pada pengembalian kelebihan gaji dan tunjangan lain dari PNS yang mendapat vonis hakim, ternyata sangat sulit. Sehingga yang mendapat sanksi disiplin adalah Pejabat Pembina Kepegawaian dan atasan langsungnya karena dengan mudah menjadi temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Informasi dari jajaran Badan Kepegawaian Negara (BKN) memang telah ada Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Mahkamah Agung RI, Kemenpan RB, dan BKN untuk mempercepat dijatuhkannya vonis hakim terhadap PNS yang

melakukan tindak pidana agar segera dapat ditindaklanjuti oleh Pejabat Pembina Kepegawaian pada instansi-instansi pemerintah.

Pemberhentian ASN melalui SKB tersebut mempunyai tujuan yang baik, yaitu Pemerintah ingin menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sebagai wujud dari spirit Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan untuk menjalankan amanah Undang-undang ASN khususnya Pasal 87. SKB ini juga bersifat retroaktif (berlaku surut) yang artinya semua ASN yang telah menjalani hukuman minimal dua tahun kurungan dan membayar denda atas kerugian negara tetap diberhentikan dengan tidak hormat. Namun ternyata SKB tersebut belum mampu menyelesaikan keterlambatan diterimanya vonis hakim oleh Pejabat Pembina Kepegawaian pada instansi-instansi pemerintah.

3. Ketidakpastian Hukum

Penanggulangan kejahatan sangat penting yang dapat dibagi dalam kebijakan hukum pidana dan kebijakan diluar hukum pidana. Pertama kebijakan kriminal, sebagai langkah negara untuk upaya rasional menanggulangi kejahatan. Penanggulangan kejahatan sebagai perlindungan yang tujuannya untuk melindungi dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebijakan kriminal ada dua yakni kebijakan hukum penal dan kebijakan hukum non penal. Penanggulangan tindak pidana harus teritegrasi yang akan menciptakan keseimbangan antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial. Penal policy merupakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan

sarana pidana yang berfokus pada represif sehingga ada efek jera bagi pelaku dan efek pencegahan kepada yang lain. Ada tiga tahap dengan penal policy yakni tahap formulasi, tahap aplikatif, dan tahap eksekusi. Pembentuk undang-undang memiliki peran untuk menanggulangi kejahatan, tahap aplikasi dilakukan oleh aparat penegak hukum dan tahap eksekusi dilakukan oleh pengadilan. Kebijakan formulasi merupakan tahap paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana (penal policy). Oleh karena itu, kesalahan-kesalahan atau kelemahan-kelemahan pada kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang tentunya dapat menghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.⁵⁹

Dalam kaitannya pemberhentian ASN tidak adanya parameter yang jelas terkait pengaktifan kembali PNS setelah selesai menjalani hukuman dengan vonis kurang dari 2 (dua) tahun, dan tidak berencana dengan dasar pertimbangan Pasal 247, 248, 249, dan 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020. Parameter yang dimaksud yaitu klausul terkait perbuatannya tidak menurunkan harkat dan martabat, serta tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali, menyebabkan timbulnya potensi merusak ketentraman kerja bahkan menimbulkan ketidakpastian pembinaan karir dan disiplin PNS pada instansi-instansi pemerintah.

59 Ditjen Hak Asasi Manusia, Kemenkumham RI. Nomor HAM.HA.01.04-21. *Opcit.*

Problematika berikutnya adalah PNS yang melakukan tindak pidana umum dengan pidana lebih dari 5 (lima) tahun karena tidak ada unsur berencana, sangat sulit atau tidak dapat dihentikan, tidak dengan hormat. Jalan keluar yang ditempuh oleh Pejabat Pembina Kepegawaian pada instansi-instansi pemerintah, PNS yang bersangkutan diproses dengan sanksi disiplin sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2020. Penerapan pidana dan penerapan sanksi disiplin sebagai hukum administrasi negara dilakukan secara berbarengan yang akhirnya PNS dihentikan dengan tidak hormat.

Dalam perkembangannya, PP No. 53 Tahun 2010 telah direvisi menjadi PP No. 94 Tahun 2021 pada tanggal 31 Agustus 2021. Namun peraturan pemerintah tersebut masih dirasa kurang karena tidak mengatur terkait hukuman disiplin bagi PNS yang melakukan tindak pidana.

D. Restorative Justice dalam Penyelesaian Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Tindak Pidana

Upaya penal sudah mulai ditinggalkan oleh banyak negara, penanggulangan diluar hukum pidana (non-penal policy) merupakan penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya menanggulangi atau menyembuhkan gejala tidak dari akar persoalan. Upaya non penal dinilai paling strategis dan memegang peranan penting daripada menggunakan hukum penal. Misalnya di Belanda untuk tindak pidana korupsi sudah bisa menggunakan *restorative justice* dengan syarat-syarat tertentu dan diberikan denda.

Penerapan *restorative justice* dalam penyelesaian PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana atau tidak berencana merupakan domain institusi penegak hukum. Namun kendalanya adalah bahwa dalam UU No. 5 Tahun 2014 sendiri, ketentuan terkait *restorative justice* belum disusun. Selain itu, penerapan *restorative justice* juga terkendala oleh jenis tindak pidana yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, karena sebagian besar tindak pidana yang dilakukan oleh PNS adalah tindak pidana khusus, seperti tindak pidana korupsi dan narkoba. Selama ini, praktek *restorative justice* diterapkan pada pelaku tindak pidana umum, seperti pencurian, kesusilaan, dan lainnya.

PNS merupakan profesi yang memiliki kode etik sebagai panduan pembinaan dan pengawasannya. Apabila terdapat PNS yang melakukan tindak pidana, sebelum diproses oleh aparat penegak hukum, harus ada sebuah Majelis Kehormatan Etik khusus untuk memeriksa kasus yang membelit PNS sebelum kasusnya masuk ke ranah peradilan. Hal ini sebagai bentuk perwujudan perlindungan hukum dan praktek penerapan *restorative justice* bagi PNS yang terindikasi melakukan pelanggaran hukum. Setelah proses peradilan terpidana PNS atau ketika sudah selesai menjalani masa tahanan, Majelis Kehormatan Etik tersebut pun juga harus menyelenggarakan sidang untuk menindaklanjuti dan memberi rekomendasi pada Pejabat Pembina Kepegawaian dan/atau kepala institusi terkait pemberhentian atau pengaktifan kembali sebagai PNS. Untuk menjaga netralitas anggota Majelis Kehormatan Etik PNS sebaiknya berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri dari Pejabat Pembina Kepegawaian, Perwakilan

dari Inspektorat Jenderal, Perwakilan dari Sekretariat Jenderal, Perwakilan dari Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dan Perwakilan dari Badan Kepegawaian Negara.

Sejalan dengan ketidakpastian hukum ini, Satjipto Raharjo menegaskan bahwa hukum dan undang-undang itu tidak berdiri sendiri. Ia tidak sepenuhnya otonom dan punya otoritas absolut. Apabila kita menyoroti kehidupan hukum suatu bangsa hanya dengan menggunakan tolok ukur undang-undang, maka biasanya hasil yang kita peroleh tidaklah memuaskan. Artinya, kita tidak dapat memperoleh gambaran tentang keadaan hukum yang sebenarnya hanya dengan membaca peraturan perundangannya saja. Diperlukan potret kenyataan hukum yang hanya dapat dilihat melalui perilaku hukum sehari-hari.⁶⁰

Perilaku dan praktik hukum suatu bangsa terlalu besar untuk hanya dimasuk-masukkan ke dalam pasal-pasal undang-undang begitu saja. Dapat saja hukum mengatakan begini atau begitu, sedangkan perilaku menunjukkan lain. Pada akhirnya, gambar mengenai keadaan hukum kita yang senyatanya tampil melalui perilaku hukum, bukan pasal undang-undang.⁶¹

60 Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, ed. Karolus Kopong Medan & Frans J. Rengka (Jakarta: Kompas, 2005).

61 Ibid.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam pasal 87 ayat 2 dan Pasal 87 ayat 4 memberikan ruang diskusi terutama norma berencana atau tidak berencana serta pemberhentian dengan hormat atau pemberhentian dengan tidak hormat. Penafsiran berencana dan tidak berencana dikembalikan ke PPK masing-masing instansi. Putusan hakim terhadap PNS yang melakukan tindak pidana berencana atau tidak berencana dalam konteks melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, tidak ditemukan dalam unsur-unsur dan pertimbangan hukum dalam putusan hakim. Ketentuan yang terkandung pada pasal 247, pasal

248, pasal 249 dan pasal 250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS, dalam hukum pidana tidak dikenal terminologi secara berencana atau tidak berencana. Tetapi yang dikenal alasan yang membuat dan alasan yang meringankan. Penegasan tentang berencana atau tidak berencana mengundang multitafsir intepretasi yang berbeda-beda dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Eksistensi peraturan ini adalah produk administrasi negara yang didalamnya dicantumkan sanksi (hukum) pidana. Sehingga sangat menyulitkan dalam pelaksanaannya. Dalam konteks penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, fenomena ini menunjukkan belum adanya harmonisasi yang baik pada saat pembentukannya. *Restorative justice* dalam menyikapi tindak pidana ringan yang dilakukan PNS, belum diatur dalam perundang-undangan.

2. PNS yang melakukan tindak pidana umum dan yang dilakukan oleh warga masyarakat luas dinilai sangat tercela dengan hukuman penjara lebih dari 5 (lima) tahun, tidak bisa secara langsung diberhentikan tidak dengan hormat. Karena unsur-unsur berencana tidak terdapat dalam vonis hakim. Keadaan yang demikian banyak terjadi apalagi dengan hukuman penjara kurang dari 2 (dua) tahun yang dapat direhabilitasi kembali menjadi PNS dengan persyaratan tertentu. Suatu persyaratan yang mengandung subyektifitas tinggi yakni tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali dan perbuatan tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS yang tidak ada parameternya.

3. Perlindungan hukum dan hak asasi manusia pada PNS yang melakukan tindak pidana dengan tidak berencana belum memadai. PNS yang bermasalah dengan hukum berjuang sendiri untuk memperoleh keadilan. Bantuan hukum harus diperjuangkan sendiri. Penegakan kode etik PNS melalui eksistensi Majelis Kehormatan Etik PNS pada PNS yang melakukan tindak pidana baik sebelum proses penegakan hukum oleh aparaturnya penegak hukum maupun setelah PNS menjalani hukum, belum/tidak operasional.
4. Vonis hakim PNS yang melakukan tindak pidana baik secara berencana maupun tidak berencana, banyak kasus yang mengalami keterlambatan menerima salinan putusan oleh PPK Kementerian atau Lembaga dan pemerintah. Waktu keterlambatan diterima bervariasi antara 2 (dua) tahun bahkan bisa lebih lama lagi. Dalam beberapa kasus terdapat juga PNS yang divonis pidana tetapi diusulkan kenaikan pangkat dan jabatannya. Sehingga obyek tersebut menjadi temuan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

B. Rekomendasi

Studi kasus digunakan dalam buku ini adalah kebijakan kepegawaian dan pegawai Kementerian Hukum dan HAM. Oleh karena itu rekomendasi yang disusun dalam buku ini secara khusus ditujukan untuk Kementerian Hukum dan HAM. Namun hal tersebut tidak menghalangi Pejabat Pembina Kepegawaian pada instansi pemerintah lain untuk menggunakan dan menyesuaikan rekomendasi, yang telah disusun oleh tim penulis, dengan situasi kondisi kepegawaian pada instansinya.

Beberapa rekomendasi terkait Manajemen PNS khususnya Pemberhentian PNS, dalam beberapa hal adalah sebagai berikut:

1. Untuk perbaikan jangka panjang, maka konsistensi penerapan hukuman tindak pidana pada PNS yang melakukan tindak pidana secara berencana atau tidak berencana yang termuat dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Manajemen PNS harus diselaraskan dengan unsur-unsur berencana atau tidak berencana ataupun sengaja atau lalai dengan apa yang terkandung dalam Pasal 340 KUHP (*Wetboek van Strafrecht*). Demikian pula tentang *restorative justice* pada PNS yang melakukan tindak pidana ringan dan dengan tidak berencana perlu dicantumkan dalam perubahan undang-undang dimaksud.
2. Mendorong dilakukannya revisi terhadap PP Nomor 11 Tahun 2017 jo. PP Nomor 17 Tahun 2020 pasal 250 untuk mengkomodir tindak pidana lain. Kemudian untuk tindak pidana khusus, seperti penyalahgunaan narkotika, agar dicantumkan dalam klasifikasi tindak pidana berencana atau tidak berencana.
3. Revisi terhadap PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil melalui Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen. Hal tersebut dilakukan untuk menjaga marwah keadilan ditengah masyarakat dengan status PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, maka PNS harus dipidana karena melakukan tindak pidana.

4. Membentuk Majelis Kehormatan Etik PNS Kementerian Hukum dan HAM, untuk menyikapi dan mengantisipasi terjadinya tindak pidana yang dilakukan PNS baik dengan berencana atau tidak berencana. Untuk menjaga profesionalisme dan marwah Majelis Kehormatan Etik PNS Kemenkumham tersebut sebaiknya berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri dari Pejabat Pembina Kepegawaian, Perwakilan dari Inspektorat Jenderal, Perwakilan dari Sekretariat Jenderal, Perwakilan dari Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), dan Perwakilan dari Badan Kepegawaian Negara. Majelis Etik bertugas, sebelum PNS menjalani proses penegakan hukum, dan setelah PNS selesai menjalani hukuman penjara.
5. Untuk mengatasi dan mencegah terulangnya keterlambatan salinan putusan vonis hakim terhadap PNS yang melakukan tindak pidana perlu mempertimbangkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Mahkamah Agung, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara, dan Kejaksaan Agung. Hal ini agar benar-benar bekerja cepat dan profesional dalam hal keterbukaan informasi publik. Salinan putusan Pengadilan sangat diperlukan PPK sebagai salah satu dasar penetapan hukuman disiplin kepada PNS yang melakukan tindak pidana. Sehingga ada kepastian hukum dan tidak menyulitkan pertanggungjawaban karena ada potensi kerugian negara.
6. Setiap institusi pemerintah perlu membuat kebijakan yang dapat dipedomani oleh Auditor Kepegawaian dan Pejabat

Pembina Kepegawaian sehingga jelas perbedaan antara tanggapan atas hukuman disiplin berdasarkan PP 53 Tahun 2010 jo. PP 94 Tahun 2021 dan pemberhentian karena tindak pidana berdasarkan PP 11 Tahun 2017 & PP 17 Tahun 2020.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief , Hanafi dan Ningrum Ambarsari. “Penerapan Prinsip *Restorative Justice* Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia.” *Al’Adl* Vol. 10, no. No. 2 (2018).
- AR, Suhariyono. *Pembaruan Pidana Denda Di Indonesia: Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif*. Depok: Sinar Sinanti, 2012.
- Ashiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Asmara, Galang. “Kedudukan Dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari Sistem Pemerintahan Dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia.” Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.
- Atmasasmita, Romli. *Rekonstruksi Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2017.
- Badan Kepegawaian Negara. *Buku Statistik PNS Juni 2020*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2020.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 1982.
- Hamzah, Andi. *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Hiariej, Eddy O.S. *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Edisi Revi. Yogyakarta: Penerbit Cahaya Atma Pustaka, 2015.

- Ilyas, Amir. *Asas-Asas Hukum Pidana: Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*. Yogyakarta: Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, 2012.
- Kristian dan Christine Tanuwijaya. “Penyelesaian Perkara Pidana Dengan Konsep Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu Di Indonesia.” *Jurnal Mimbar Justitia* Vol. I, no. No. 02 (2005).
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Akuntabilitas Dan Good Governance*. Jakarta, 2000.
- Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Bina Aksara, 2005.
- Mokhsen, Nuraida. “Pentingnya Kode Etik Dan Kode Perilaku Untuk Membangun Profesionalitas ASN.” Last modified 2019. Accessed February 4, 2021. https://www.kasn.go.id/details/item/download/96_ecf977d27099bc6d9bd69f061f303250.
- Rahardjo, Satjipto. *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*. Edited by Karolus Kopong Medan & Frans J. Rengka. Jakarta: Kompas, 2005.
- Ridwan, Mohammad. “BKN-Kemendagri-KemenPANRB Sepakati Komitmen Percepat Pemberhentian 2.357 PNS Tipikor.” Badan Kepegawaian Negara. Jakarta, September 14, 2018. <https://www.bkn.go.id/wp-content/uploads/2017/01/BKN-Kemendagri-KemenPANRB-Sepakati-Komitmen-Percepat-Pemberhentian-2.357-PNS-Tipikor.pdf>.

- Sadjijono. Memahami Beberapa Bab Pokok: Hukum Administrasi. Edited by M. Khoidin. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008.
- Sudrajat, Sri Hartini dan Tedi. Hukum Kepegawaian Di Indonesia. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Sunarso, H. Siswanto. Viktimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Toha, Miftah. “Transparansi Dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah.” In Makalah Seminar Hukum Nasional Ke-7, 2. Jakarta, 1999.
- United Nations. Handbook on *Restorative Justice* Programme. New York: United Nations, 2006.
- Wantu, Fence M. Pengantar Ilmu Hukum. Gorontalo: UNG Press, 2015.
- Wasistono, Sadu. Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. 3rd ed. Bandung: Fokusmedia, 2003.
- Widodo, Joko. *Good Governance* Telaah Dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. Surabaya: Insan Cendekia, 2001.
- Rancangan Rencana Strategis Kementerian PANRB Tahun 2020-2024. Jakarta, 2020. https://ppid.menpan.go.id/download/info-setiap-saat/renstra/RENSTRA_2020-2024.pdf.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, 1999.

GLOSARIUM

- Aparatur Sipil Negara (ASN)** : profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah
- Badan Kepegawaian Negara (BKN)** : lembaga pemerintah non-kementerian yang diberi kewenangan melakukan pembinaan dan menyelenggarakan manajemen ASN secara nasional sebagaimana diatur dalam undang-undang
- Culpa (Kelalaian)** : kesalahan, kurang hati-hati, atau kealpaan, dalam menentukan derajat kelalaian ini hakim harus mempertimbangkan nilai-nilai yang ada di masyarakat

- Dolus (Kesengajaan)** : mengetahui akibat dari tindakan melanggar hukum namun tetap menghendaki dilakukannya tindakan pelanggaran hukum tersebut
- Instansi Pemerintah** : instansi-instansi pemerintah baik yang berada di pusat maupun daerah
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (KemenpanRB)** : kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi
- Pegawai Aparatur Sipil Negara** : pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

- Pegawai Negeri Sipil (PNS)** : warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan
- Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)** : pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan
- Pemberhentian** : pemberhentian PNS dari Jabatan yang mengakibatkan PNS tidak lagi menduduki Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, ataupun Jabatan Pimpinan Tinggi
- Pemberhentian Sementara** : pemberhentian yang mengakibatkan PNS kehilangan statusnya sebagai PNS untuk sementara waktu

- Restorative Justice*** : pendekatan dalam penyelesaian masalah hukum dengan memberikan kesempatan bagi pihak yang dirugikan dan pihak yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut untuk berkomunikasi dalam rangka memperbaiki kerugian di luar ruang pengadilan
- Tindak Pidana** : perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang atau merupakan tindak pidana
- Tindak Pidana dengan Berencana** : tindak pidana yang didahului dengan perencanaan terlebih dahulu, dalam kitab undang-undang hukum pidana kejahatan yang termasuk dalam kategori tindak pidana dengan berencana adalah tindak pidana pembunuhan
- Tindak Pidana Tidak Berencana** : tindak pidana yang tidak didahului dengan perencanaan terlebih dahulu atau mengandung unsur spontanitas

INDEKS

A

Aparatur Sipil Negara vii, xiii, xvii, 2, 6, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 68, 69, 73, 78, 79, 80, 81, 90, 106, 107, 110, 112, 113, 114, 116, 117, 119, 121, 123, 136, 137, 147, 150, 157, 158, 161

ASN vii, xvii, 2, 6, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 35, 37, 68, 69, 73, 78, 79, 80, 81, 90, 106, 107, 110, 112, 113, 114, 116, 117, 119, 121, 123, 136, 137, 147, 150

B

Badan Kepegawaian Negara 2, 4, 27, 75, 91, 92, 141, 145, 151, 153, 155, 157, 161

BKN 4, 23, 27, 28, 29, 67, 69, 71, 72, 75, 76, 77, 81, 91, 92, 94, 95, 98, 99, 106, 118, 119, 123, 126, 141, 155, 157, 161

C

culpa 53, 56, 57, 58, 70, 75, 93, 95, 96, 99, 133, 135

D

Dolus 53, 56, 93, 94, 95, 96, 99, 133, 135

K

kelalaian 57, 88, 95, 96, 135, 157

KemenpanRB 158, 161

kesengajaan 53, 55, 56, 57, 95, 96, 121, 135

P

Pegawai Negeri Sipil v, vi, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xiv, 1, 2, 3, 6, 11, 12, 13, 21, 22, 24, 29, 30, 33, 102, 106, 112, 131, 144, 150, 158, 162, 164

PNS v, vi, vii, viii, ix, x, 1, 2, 3, 6, 11, 12, 13, 21, 22, 24, 29, 30, 33, 102, 106, 112, 131, 164

Pejabat Pembina Kepegawaian 22, 108, 110, 115, 117, 119, 136, 140, 141, 142, 143, 145, 149, 151, 152, 159, 162

PPK 22, 108, 110, 115, 117, 119, 136, 140, 141, 142, 143, 145, 149, 151

Pemberhentian vi, vii, xi, 4, 6, 12, 13, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 81, 90, 91, 95, 98, 102, 108, 111, 118, 126, 139, 141, 150, 155, 159, 162

Pemberhentian Sementara 10, 18, 91, 119, 120, 122, 125

R

Restorative Justice 60, 61, 62, 144, 153, 154, 155

T

Tindak Pidana xv, 6, 13, 35, 49, 51, 69, 70, 72, 75, 76, 79, 96, 102, 154

TENTANG PENULIS

SUHARYO, S.H., M.H. lahir di Kendal 8 Mei 1955. Pendidikan SD sampai dengan SMP di Kendal, Pendidikan PKC (Pengamat Kesehatan) di Detasemen Kesehatan Korem 073 Salatiga 1974, SMA Pancasila Jakarta 1978, Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Pancasila 1988, Strata 2 Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2004. Pernah bekerja di Rumah Sakit Pusdikas Angkatan Darat Kramat Jati Jakarta Timur 1975-1980, dan di Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM 1981-2015. Sejak tahun 2016 sampai sekarang ditugaskan di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM menjadi Peneliti Ahli Utama sejak Agustus 2019.

Email: suharyodenkes@gmail.com

YULIYANTO, S.H., M.H., lahir di Sragen 21 Juni 1980, bekerja di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM sejak tahun 2006 sampai sekarang. Saat ini tercatat sebagai Peneliti Ahli Madya pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Menyelesaikan Pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah

Surakarta tahun 2005, dan Pendidikan S2 Program Magister Hukum Universitas Jayabaya Jakarta tahun 2013. Alamat kantor Jl. HR. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan.

Email: yulikumham.pka@gmail.com

DONNY MICHAEL, S.H., M.H., dilahirkan di Jakarta pada tanggal 11 Mei 1978, memulai karier sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia pada Tahun 2005. Pada saat ini sebagai Peneliti Ahli Madya Bidang Studi Hukum dan Peradilan di Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penelitian yang pernah diikuti antara lain: Implementasi Undang-Undang No.6 Tahun 2014 Tentang Desa Terhadap Pemenuhan Hak Sipil Masyarakat Desa (2015); Penerapan Hak-Hak Narapidana Di Lembaga Pemasasyarakatan Ditinjau Dari Perspektif HAM (2014); Perlindungan Hak Berpartisipasi dan Hak Untuk Memiliki Akses Pelayanan Publik Bagi Suku Anak Dalam (2013); Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Atas Keadilan (2012); Penelitian Potensi Konflik Kekerasan Antar Kelompok Narapidana Dalam Lembaga Pemasasyarakatan (2011); Penelitian Pencegahan Kekerasan Dalam Konflik Mahasiswa (2011); Penelitian Implikasi Otonomi Khusus Terhadap Pergerakan Masyarakat Papua dalam Kerangka Integrasi Nasional (2010); Penelitian Pola Pergerakan Mahasiswa Aceh Pasca MoU Helsinki dalam Kerangka Integrasi Nasional (2010). Riwayat pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Pancasila dan telah menyelesaikan Magister Hukum di Universitas Pancasila.

FARIKHAH YUNI SUSILOWATI, S.I.P., lahir di Bantul pada 5 Juni 1991. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2014. Saat ini bekerja sebagai Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia sejak tahun 2017.

Email: farikhah.yuni@gmail.com

SISWANTO BUDI NUGROHO, S.I.P., lahir di Ngawi pada 12 September 1991. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 2014. Bekerja di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM dari tahun 2019. Saat ini tercatat sebagai Analis Kebijakan Pertama pada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM.

Email: sis.budinugroho@gmail.com

NEVI ANGGRAENI RAHARJO, S.I.P., lahir di Bantul pada 27 Juni 1993. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 2018. Bekerja di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM sejak tahun 2019, sebagai Analis Kebijakan Pertama.

Email: nevi.raharjo@gmail.com

PEMBERHENTIAN PEGAWAI NEGERI SIPIL YANG TERLIBAT TINDAK PIDANA DITINJAU DARI ASPEK ETIKA DAN SUPREMASI HUKUM

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan abdi negara dan masyarakat. Berkenaan dengan kehidupan di negara hukum maka dalam pelaksanaan tugasnya dan sebagai bagian dari masyarakat harus patuh dan taat dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila melakukan tindak pidana, sudah tentu akan mendapat sanksi, termasuk sanksi pidana. Hukuman paling berat bagi ASN yang melakukan tindak pidana adalah pemberhentian dari profesi ASN yang dituangkan dalam Pasal 247-250 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pada pelaksanaannya, terdapat pemahaman dan pelaksanaan yang berbeda-beda di antara berbagai institusi pemerintahan. Salah satu problematikanya adalah dalam menentukan derajat suatu tindak pidana apakah berencana atau tidak berencana. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Pasal 247-250 dan menggali kemungkinan digunakannya pendekatan *restorative justice* terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan tindak pidana dengan berencana atau tidak berencana.

Buku ini membahas lebih dalam bahwa terminologi tindak pidana dengan berencana dan tidak berencana menjadi masalah tersendiri dan sebaiknya menggunakan terminologi kesengajaan dan kelalaian atau memerlukan penjelasan resmi dalam produk perundang-undangan yang berlaku. Kemudian adanya keterlambatan penyampaian salinan putusan vonis hakim yang menyebabkan Pejabat Pembina Kepegawaian tidak dapat segera memberikan hukuman disiplin yang berimbas pada pegawai yang bersangkutan tetap menerima hak-haknya sebagai PNS. Hukuman non-penal melalui pendekatan *restorative justice* juga sangat mungkin untuk dilakukan terutama melalui pembentukan Majelis Kehormatan Etik bagi PNS.



BALITBANGKUMHAM Press
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan,
Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

ISBN 978-623-6958-58-2

