



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 87/PUU-XVI/2018**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Hendrik, B.Sc.**  
NIK : 2172022303690002  
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil  
Alamat : Perum Kijang Kencana III Blok C Nomor 362, RT. 005/  
RW. 09, Kelurahan Pinang Kencana, Kecamatan  
Tanjungpinang Timur, Kota Tanjungpinang, Provinsi  
Kepulauan Riau

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 4 Oktober 2018 memberi kuasa kepada Nurmadjito, S.H., M.H. dan Mahendra, S.H., M.Hum., adalah Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Korpri, yang beralamat di Gedung B Bapaten Lantai 7, Jalan Gajah Mada Nomor 8, Jakarta Pusat, yang bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

**[1.2]** Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;  
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 10 Oktober 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 10 Oktober 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 176/PAN.MK/2018 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 16 Oktober 2018 dengan Nomor 87/PUU-XVI/2018, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 6 November 2018, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*".
2. Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum*".
3. Bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 24/2003, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, bukti P-3], sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU 8/2011, bukti P-4], maka salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Kewenangan serupa ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

5. Bahwa selanjutnya kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan [selanjutnya disebut UU 12/2011, bukti P-5], yaitu berdasarkan Pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa “Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”
6. Bahwa permohonan ini adalah permohonan Pengujian Konstitusionalitas Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN terhadap UUD 1945.

Pasal 87 ayat (2) UU ASN menyatakan:

*“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 penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.”*

Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d menyatakan:

*“PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:*

- b. *“dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum”.*
- d. *“dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana”.*

Penjelasan Pasal 87 menyatakan:

*“cukup jelas.”*

Dengan demikian, Mahkamah memiliki kewenangan untuk menguji konstusionalitas Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN terhadap UUD 1945, dengan batu uji Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

## **B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON**

1. Bahwa Pemohon adalah Warga Negara Indonesia, sebagai Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Bintan, tahun 2012 dijatuhi hukuman 1 (satu) tahun oleh Pengadilan Negeri Tanjungpinang Putusan Nomor 141/PID.B/2011/PN.TPI, karena tindak pidana korupsi dan se usai menjalani hukuman, tanggal 7 Maret 2012 diberikan Surat Lepas Nomor W.27.PAS.4-PK.02.02-27/12, dari Lembaga Pemasyarakatan Tanjungpinang, setelah memperoleh kebebasan, pada tahun 2012 diaktifkan kembali sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 328/VI/2012 tanggal 17 April 2012 tentang Pengaktifan Kembali Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan Sementara Dari Jabatan Negeri An. Hendrik Bsc. Dan pada tahun 2012 diturunkan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 329/VI/2012 tanggal 12 Juni 2012.
2. Bahwa Pemohon saat ini merasa ketakutan dikarenakan terbitnya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018.
3. Bahwa ketakutan itu dikarenakan Keputusan Bersama *a quo*, menyatakan PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan, harus diberhentikan dengan katagori tidak dengan hormat, dan memerintahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang untuk melaksanakannya dengan Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat,

selambat-lambatnya harus terselesaikan selambat-lambatnya pada bulan Desember 2018, dan apabila tidak menerbitkan keputusan akan dikenai sanksi.

4. Bahwa konsideransi menimbang Keputusan Bersama *a quo* menyebutkan dalam rangka sinergitas antar kementerian/lembaga serta demi kepastian hukum, tertib administrasi dan meningkatkan disiplin aparatur negara.
5. Bahwa Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan mengingat Keputusan Bersama *a quo* antara lain, Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
6. Bahwa kemudian Keputusan Bersama *a quo* diikuti Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi.
7. Bahwa Peraturan Perundang-undangan yang ditunjuk dalam Keputusan Bersama yang menjadi landasan pemberhentian PNS dengan katagori pemberhentian tidak dengan hormat *a quo* adalah Pasal 87 ayat (4) UU Aparatur Sipil Negara dan Pasal 250 Peraturan Pemerintah tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
8. Bahwa dengan adanya keputusan dari 2 (dua) Menteri dan 1 (satu) Kepala Badan Pemerintah dalam Keputusan Bersama *a quo* menimbulkan keresahan Pemohon dan ribuan PNS yang berstatus seperti yang dialami Pemohon.
9. Bahwa keresahan itu timbul karena sewaktu-waktu Pemohon akan atau potensial menerima keputusan pemberhentian tidak dengan hormat pada saat Pemohon telah aktif bekerja di instansi Pemerintah Kabupaten Bintan sejak terbitnya keputusan pengaktifan tahun 2012, dan 6 (enam) tahun kemudian akan berakhir (2018) dengan tragis serta memilukan.
10. Bahwa pemberhentian tidak dengan hormat yang dijatuhkan kepada seorang PNS, berarti seluruh pengabdianya berdinis tidak ada lagi artinya, tidak lagi menerima hak-hak pensiun kecuali tabungan hari tua, tidak lagi mempunyai kehormatan sebagai warga negara dan kesulitan bersosialisasi di masyarakat dan yang lebih parah adalah tidak ada lagi kehormatan keluarga, anak-anak

akan malu sekolah dan dijauhkan dari teman-temannya, pada pokoknya akan runtuh kebahagiaan keluarga.

11. Bahwa pemberhentian tidak dengan hormat yang diberikan kepada PNS yang telah sah melalui keputusan diaktifkan berdinis adalah hal yang musykil terjadi di alam Indonesia yang telah mengadopsi sebagian besar konvensi hak-hak asasi manusia dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
12. Bahwa dengan adanya Keputusan Bersama *a quo* maka potensi Pemohon akan terhambat dan merugikan Pemohon, dengan ini maka hak Konstitusional Pemohon terutama terkait dengan prinsip Negara Hukum dan prinsip Kepastian Hukum dan Persamaan. Oleh karena itulah eksistensi Keputusan Bersama *a quo* nyata-nyata atau setidaknya potensial telah merugikan hak-hak konstitusional Pemohon.
13. Bahwa muasal adanya Keputusan Bersama *a quo* adalah Pasal 87 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang mengatur Pemberhentian PNS terdiri dari 4 (empat) ayat, yaitu ayat pertama menentukan PNS diberhentikan dengan hormat karena (a) meninggal dunia; (b) atas permintaan sendiri; (c) mencapai batas usia pension; (d) perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau (e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.
14. Bahwa ayat kedua menentukan 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.
15. Bahwa ayat ketiga menentukan PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.
16. Bahwa ayat keempat menentukan PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena (a) melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945; (b) dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; (c) menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; (d) dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki

kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling sedikit 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

17. Bahwa dengan artian itu, pembentuk UU Aparatur Sipil Negara membangun norma hukum yang bermakna ambigu sehingga menimbulkan keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, kerancuan, atau bermakna ganda.
18. Bahwa hal itu dapat diketahui karena Pasal 87 ayat (2) membangun norma hukum yang memungkinkan Pejabat dapat memilih antara “Melakukan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat” dengan “Tidak Melakukan Pemberhentian”. Norma hukum UU Aparatur Sipil Negara Pasal 87 ayat (2) tersebut selanjutnya diikuti dengan norma yang hampir menyerupai sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 248 ayat (1) PNS yang tidak diberhentikan apabila PNS:
  - a. perbuatannya tidak menurunkan harkat dan martabat dari PNS;
  - b. mempunyai prestasi kerja yang baik;
  - c. tidak mempengaruhi lingkungan kerja setelah diaktifkan kembali dan;
  - d. tersedia lowongan jabatan, dan ayat (2) PNS tidak diberhentikan sebagai PNS apabila tersedia lowongan jabatan.
19. Bahwa norma hukum UU Aparatur Sipil Negara Pasal 87 ayat (2) juga diikuti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, Pasal 249 ayat (1) PNS yang tidak diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248, selama yang bersangkutan menjalani pidana penjara maka tetap berstatus 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.
20. Bahwa berbeda halnya dengan norma hukum UU Aparatur Sipil Negara Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d, diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yaitu Pasal 250 yang ternyata norma hukumnya persis sama atau *copy paste* dari Pasal 87 ayat (4) huruf d, UU Aparatur Sipil Negara, dan ditindaklanjuti dengan Pasal 251.

Namun demikian tampak ada kesengajaan dari pembentuk Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, mengubah ketentuan masa hukuman. Pasal 87 ayat (4) huruf d, menetapkan PNS diberhentikan tidak dengan hormat apabila putusan pidananya “paling singkat 2 (dua) tahun”, namun Pasal 251 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, menetapkan putusan pidana sebagai ukuran “pemberhentian tidak dengan hormat” ditetapkan “kurang dari 2 (dua) tahun”.

21. Bahwa perbedaan yang ditunjukkan dalam rumusan norma hukum Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d, demikian pula yang terjadi dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana UU, itu menunjukkan pembentuk UU dan pembentuk Peraturan Pemerintah telah mengalami *fallacy of equivocation*.
22. Bahwa akibat dari *fallacy of equivocation* itu menjadikan dalam pelaksanaannya memiliki pengertian berbeda-beda dan dampak dari kekeliruan itu sangat merugikan kepentingan Pemohon.
23. Bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian beranggapan menggunakan norma hukum Pasal 87 ayat (2) sebagai perbuatan yang benar sehingga mengambil keputusan tidak memberhentikan Pemohon atau PNS mantan terpidana setelah yang bersangkutan memperoleh surat lepas dari lembaga pemasyarakatan, berbeda halnya ketika 2 (dua) Menteri dan 1 (satu) Kepala Lembaga Pemerintah menciptakan Keputusan Bersama *a quo* yang menyatakan perbuatan Pejabat Pembina Kepegawaian yang telah mengaktifkan Pemohon sebagai PNS untuk berdinis kembali, harus dibatalkan atau dicabut digantikan dengan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat.
24. Bahwa dalam halnya soal pemberhentian, UU Aparatur Sipil Negara mengklasifikasikan pemberhentian PNS dalam 3 (tiga) kriteria, yaitu: (a) Pemberhentian dengan hormat; (b) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri; dan (c) Pemberhentian tidak dengan hormat.
25. Bahwa Konstruksi hukum sebagaimana ditentukan Pasal 87 UU Aparatur Sipil Negara, senyatanya terdiri dari 2 (dua) klasifikasi yaitu (a) Pemberhentian dengan hormat; dan (b) Pemberhentian dengan tidak dengan hormat.

26. Bahwa dalam halnya pemberhentian dengan hormat, UU Aparatur Sipil Negara membedakan antara pemberhentian dengan hormat “saja” dengan pemberhentian dengan hormat yang diberi kualifikasi “tidak atas permintaan sendiri”.
27. Bahwa mengenai pemberhentian dengan hormat, Pasal 87 ayat (1), UU Aparatur Sipil Negara menyebutkan alasan sebagai berikut: (a) meninggal dunia; (b) atas permintaan sendiri; (c) mencapai batas usia pensiun; (d) perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini, atau; (e) tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.
28. Bahwa mengenai “Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri”, diatur Pasal 87 ayat (3) yaitu dikarenakan PNS tersebut melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat.
29. Bahwa mengenai pemberhentian tidak dengan hormat, UU Aparatur Sipil Negara membedakan dalam 2 (dua) kategori yaitu “atas dasar putusan pengadilan” dan “bukan putusan pengadilan”.
30. Bahwa mengenai pemberhentian tidak dengan hormat yang bukan putusan pengadilan ditentukan Pasal 87 ayat (4) yaitu huruf a, dikarenakan melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945; dan huruf c, menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.
31. Bahwa mengenai pemberhentian tidak dengan hormat atas dasar putusan pengadilan ditentukan dalam Pasal 87 ayat (2), 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, dan ayat (4) yaitu huruf b, dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, dan huruf d, dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling sedikit 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

32. Bahwa pemberhentian dengan kategori tidak hormat, terhadap PNS sebagai Aparatur Sipil Negara adalah salah satu bentuk sanksi atas perbuatan yang dilakukan karena melanggar norma hukum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d.
33. Bahwa mengenai sanksi "Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap", juga dibedakan, antara: (a) karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, dengan (b) karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
34. Bahwa penghukuman sanksi pemberhentian dengan kategori "tidak hormat", oleh Undang-Undang juga diberikan klasifikasi yang lebih khusus yaitu membedakan antara: (a) "yang tidak menyebutkan masa hukuman dan kualifikasi berencana atau tidak", dengan (b) "yang menyebutkan masa hukuman paling singkat 2 (dua) tahun dan perbuatan dilakukan dengan berencana".
35. Bahwa ketentuan ini mengandung arti bahwa UU Aparatur Sipil Negara bermaksud menekankan hal-hal yang berkaitan dengan penghukuman adalah jumlah masa hukuman yang dibatasi paling singkat 2 (dua) tahun, artinya masa hukuman di atas 2 (dua) tahun diberi sanksi "pemberhentian tidak hormat", dan pula menambahkan pemberatan yaitu bila pidana itu dilakukan "dengan berencana".
36. Bahwa dari dua kategori tersebut di atas, UU Aparatur Sipil Negara juga bermaksud membedakan antara (a) perbuatan pidana itu yang terkait dengan tindak pidana kejahatan, artinya perbuatan itu harus ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, dengan (b) perbuatan pidana yang tidak ditentukan jenis kejahatannya, artinya bahwa ketentuan ini berlaku untuk seluruh jenis kejahatan baik yang terkait dengan kejahatan jabatan atau tidak terkait dengan jabatan, namun perbuatannya harus dilakukan dengan berencana. Sehingga dengan demikian PNS yang melakukan tindak pidana yang bisa diklasifikasikan dalam norma hukum ini adalah mereka yang dalam melakukan perbuatan diawali dengan rencana kejahatan.

37. Bahwa oleh Pembentuk Undang-Undang, Pasal 87 ayat (4) huruf d, dimaksudkan atau ditujukan untuk perbuatan pidana yang tidak ditentukan jenis kejahatannya, artinya bahwa ketentuan ini berlaku untuk seluruh jenis kejahatan baik yang terkait dengan kejahatan jabatan atau tidak terkait dengan jabatan, namun perbuatannya ditentukan dilakukan dengan berencana, artinya terdapat dua unsur penting dalam ayat ini, yaitu penghukuman harus di atas 2 (dua) tahun penjara dan perbuatannya harus direncanakan.
38. Bahwa sehingga dengan demikian PNS yang melakukan tindak pidana yang bisa diklasifikasikan dalam norma hukum ini adalah mereka yang dalam melakukan perbuatan diawali dengan rencana kejahatan, untuk seluruh jenis kejahatan baik yang terkait dengan korupsi atau tidak, namun perbuatannya harus dilakukan dengan berencana. Untuk yang terakhir ini selanjutnya adalah pihak jaksa yang menentukan dalam tuntutanannya dan putusan hakim yang memberikan klarifikasinya, berencana atau tidak berencana.
39. Bahwa konstruksi hukum yang dibangun dalam UU Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksud Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, pada dasarnya menunjukkan pola pikir yang tidak konsisten dengan ayat-ayat lain yang juga termasuk dalam Pasal 87 UU Aparatur Sipil Negara.
40. Bahwa ketidakkonsistenan itu, terletak pada norma hukum yang dibangun di dalam Pasal 87 UU Aparatur Sipil Negara, di satu sisi norma hukum mengenai pemberhentian tidak dengan hormat dilakukan dikarenakan adanya putusan pengadilan dan sisi lain pemberhentian dilakukan bukan karena putusan pengadilan.
41. Bahwa norma hukum putusan pemberhentian tidak dengan hormat yang bukan berasal dari pengadilan, ditetapkan sendiri dari pejabat karena terdapat bukti yang bersangkutan (PNS) telah menjadi anggota partai politik, misalnya diketemukan kartu anggota atau daftar anggota partai politik artinya bukti yang diterima bukan berasal dari pejabat berwenang. Hal lain adalah norma hukum pemberhentian tidak dengan hormat yang ditetapkan sendiri oleh pejabat dikarenakan PNS yang bersangkutan “melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
42. Bahwa dari kenyataan itu sudah sangat amat jelas pembentuk norma hukum Pasal 87 UU Aparatur Sipil Negara sengaja membangun kondisi yang

dilematis karena tidak ada pilihan lain, sehingga mencampurkan semua unsur yang diinginkan dalam satu wadah Pasal 87 UU Aparatur Sipil Negara.

43. Bahwa keinginan pembentuk undang-undang dimaksud diketahui bermaksud mengadopsi ketentuan lama yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dimana dalam peraturan pemerintah tersebut ditetapkan seorang pejabat yang dapat menghakimi sendiri memberhentikan tidak dengan hormat apabila PNS ternyata melakukan usaha atau kegiatan yang bertujuan mengubah Pancasila dan/atau Undang-Undang Dasar 1945 atau terlibat dalam gerakan atau melakukan kegiatan yang menentang negara dan/atau Pemerintah. Namun dalam pasal lain, Peraturan Pemerintah *a quo* tidak memberikan hak kepada pejabat untuk melakukan penghakiman sendiri, karena keputusannya harus didasarkan kepada putusan pihak lain dari instansi yang berwenang.
44. Bahwa hal yang berbeda adalah Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 *a quo* tidak mengatur pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS yang menjadi anggota partai atau organisasi politik, sedangkan dalam UU Aparatur Sipil Negara menciptakan norma hukum baru yang akan memberhentikan tidak dengan hormat bagi PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik.
45. Bahwa persoalan boleh atau tidak pejabat menghakimi sendiri PNS di masa sebelum berlakunya UU Aparatur Sipil Negara dan diperbolehkan menghakimi sendiri di era berlakunya UU Aparatur Sipil Negara hanya dibatasi pada pelanggaran yang dikualifikasi "melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
46. Bahwa harus dikatakan bahwa sistem hukum adalah suatu produk kesadaran hukum yang berarti bahwa sistem hukum juga mengandung aspek-aspek irrasional tetapi yang harus ditunjukkan adalah memiliki sistem hukum dengan membentuk suatu keseluruhan yang saling berkaitan dimana aspek rasionalnya yang lebih menonjol. Adalah tugas dari ilmu hukum untuk menata aturan hukum dan putusan hukum sedemikian rupa sehingga sebanyak mungkin menampilkan gambaran keseluruhan yang tertata dalam suatu ikhtisar (*overzichtelijke gehelen*).
47. Bahwa membahas kausalitas yang akan dijadikan alasan permohonan Gugatan Uji Materi Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d,

dengan akibat yang berpotensi timbulnya kerugian atas hak-hak Pemohon adalah bermaksud menjelaskan secara cermat kedua peristiwa yang memang mempunyai hubungan yang pasti (*necessary connection*), dan berusaha menjelaskan peristiwa kedua mempunyai hubungan relevan dan pasti dengan peristiwa di awal sehingga tidak bertentangan dengan hukum sebab akibat, dan pilihan yang diajukan dalam kausalitas ini adalah memilih pengertian jenis kausalitas *sufficient causa* (sebab yang menjadikan).

48. Bahwa permohonan Pemohon ini diawali dari timbulnya peristiwa hukum terbitnya UU Aparatur Sipil Negara yang mengatur dalam Pasal 87 ayat (2) yang menciptakan norma hukum yang fakultatif yaitu Pemohon atau PNS lain yang selepas dari pemidanaan “dapat” diberhentikan atau tidak diberhentikan. Peristiwa hukum lain adalah norma hukum Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d, yang memastikan Pemohon atau PNS lain yang selepas dari pemidanaan harus diberhentikan.
49. Bahwa dari norma hukum yang bernada fakultatif tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian dengan alasan subyektifitas dan unsur-unsur lain lebih memilih “tidak memberhentikan” dan mengaktifkan kembali Pemohon dan PNS lainnya berdinasi di jabatan yang ditentukan.
50. Bahwa ternyata pilihan Pejabat Pembina Kepegawaian mengambil norma hukum bernada fakultatif tersebut dihadapkan dengan Keputusan Bersama (2) Menteri dan 1 (satu) Kepala Lembaga Pemerintahan yang mengharuskan sekaligus mengoreksi pilihan itu dan selanjutnya harus memilih norma hukum yang lain yaitu Pasal 87 ayat (4) huruf b, yaitu Pemberhentian Tidak Dengan Hormat.
51. Bahwa oleh karena itu terdapat hubungan antara peristiwa hukum yang menciptakan norma hukum Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, dengan peristiwa hukum yang potensial dihadapi Pemohon dan PNS lainnya.
52. Bahwa apabila norma hukum Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, tidak diciptakan oleh pembentuk Undang-Undang maka kedudukan atau status Pemohon akan ditentukan oleh Hakim Pengadilan, apakah akan memberikan pidana tambahan yaitu pemecatan sebagai PNS atau hanya akan memberikan hukuman pidana pokok saja.
53. Bahwa sudah seharusnya dalam menyikapi peristiwa hukum seperti yang dialami Pemohon atau PNS lainnya, diserahkan kepada Hakim Pengadilan

yang dalam putusannya diawali dengan irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” memberikan vonis sesuai perbuatan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

54. Bahwa dalam Asas Hukum Pidana yang berlaku di Indonesia hanya mengenal sebutan “Pidana Tambahan” untuk seseorang terpidana yang dijatuhi hukuman pidana, sangat berlainan dengan keinginan pembentuk UU Aparatur Sipil Negara yang menghendaki dan kemudian menciptakan “Hukuman Tambahan” dan penjatuhannya dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sebagai tindak lanjut dari pemidanaan yang dilakukan oleh hakim pengadilan.
55. Bahwa namun, tidak demikian halnya dengan Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, UU ASN yang berpotensi besar diterapkan setelah para terpidana selesai menjalani hukuman penjara, sehingga pemberhentian sebagai Aparatur Sipil Negara dapat diasumsikan sebagai “Hukuman Tambahan” di luar putusan pengadilan yang tidak sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945.
56. Bahwa bila terjadi pemberhentian terhadap Pemohon sebagai PNS yang dikaitkan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan telah dijalani oleh Pemohon [vide bukti P-6.1], maka pemberhentian tersebut merupakan “Hukuman Tambahan” di luar putusan pengadilan.
57. Bahwa Hukuman Tambahan sama sekali tidak diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), karena Pasal 10 mengatur Pidana terdiri atas: a. pidana pokok: yang terdiri dari 1. pidana mati; 2. pidana penjara; 3. pidana kurungan; 4. pidana denda; 5. pidana tutupan, sedangkan b. pidana tambahan: terdiri dari 1. pencabutan hak-hak tertentu; 2. perampasan barang-barang tertentu; 3. pengumuman putusan hakim.
58. Bahwa untuk memberikan gambaran tentang pidana tambahan dapat dijumpai dengan Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi senantiasa menjatuhkan “Pidana Tambahan” kepada terdakwa perkara korupsi berupa pencabutan hak partisipasi hak politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun yang sejalan dengan ketentuan Pasal 10 KUHP.

59. Bahwa hal itu diputuskan dalam perkara “Mantan Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum” dan “Mantan Presiden PKS Lufti Hasan Iskak”.<sup>1</sup> Pengadilan Tipikor Jakarta menjatuhkan hukuman 8 (delapan) tahun penjara dan denda sebesar Rp. 300 juta *subsidiar* 3 (tiga) bulan kurungan serta kewajiban membayar uang pengganti sebesar Rp. 57 miliar dan USD 5,2 juta.<sup>2</sup> Hukuman Anas diperingan menjadi 7 (tujuh) tahun penjara oleh Pengadilan Tinggi Jakarta. Namun Mahkamah Agung memperberat hukuman Anas menjadi 14 (empat belas) tahun penjara. Lufti Hasan Iskak dihukum di tingkat Mahkamah Agung dengan hukuman 18 (delapan belas) tahun penjara serta dicabut hak politiknya untuk dipilih dalam jabatan publik sebagai “Pidana Tambahan”, karena terbukti melakukan transaksional dengan menggunakan kekuasaan elektoral demi untuk mendapatkan uang muka Rp. 1,3 miliar dari total komitmen *fee* sebesar Rp. 40 miliar dari pengusaha daging sapi.<sup>3</sup>
60. Bahwa dari dua peristiwa hukum itu tampak sekali kebenaran pendapat filosof Yunani Leucipos “*Nihil fit sine causa*” (tidak ada satu pun peristiwa yang tidak mempunyai sebab, oleh karena itu diperlukan pengetahuan untuk mengetahui adanya sebab dan akibat.

### C. KASUALITAS DAN KERUGIAN HAK KONSTITUSIONAL PEMOHON

1. Bahwa Pemohon perorangan warga negara Indonesia yang memiliki kepentingan hukum dan kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan uji materi *a quo* disebabkan adanya ketentuan Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon, karena sekalipun Pemohon telah selesai menjalani hukuman penjara 12 (dua belas) bulan sebagaimana diputus oleh Pengadilan Negeri Tanjungpinang dan putusan pengadilan *a quo* dinyatakan telah mempunyai kekuatan hukum tetap [Putusan PN Tanjungpinang Nomor 141/PID.B/2011/PN.TPI, bukti P-6.1] dan telah selesai menjalani hukuman penjara di Lembaga Pemasyarakatan Tanjungpinang pada tanggal 7 Maret 2012 [bukti P-6.2],

---

<sup>1</sup>Lihat <http://news.okezone.com/read/2018/03/30/337/1879995/terbukti-korupsi-ini-8-pejabat-yang-dicabut-hak-politikny?page2>.

<sup>2</sup>Lihat <http://news.metrotvnews.com/hukum/inbw7w3Rb-mencabut-hak-politik-terpidana-korupsi-bisa-diterapkan>, sidang kasus hambalang, 30 Juni 2018 03:09 WIB

<sup>3</sup>*Ibid*, <http://news.okezone.com/read/2018/03/30/337/1879995/terbukti-korupsi-ini-8-pejabat-yang-dicabut-hak-politikny?page2>.

tetapi Pemohon masih akan mengalami kerugian konstitusional akibat adanya ketentuan Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN.

2. Bahwa Pemohon sebelum menjalani hukuman telah diberhentikan dalam jabatannya berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 26/I/2010 tanggal 15 Januari 2010 [bukti P-6.3], dan selama menjalani hukuman diberhentikan sementara dari jabatan negeri berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 130/III/2011 tanggal 4 Maret 2011 [bukti P-6.4]. Selepas pemidanaan Pemohon diaktifkan kembali sebagai PNS berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 328/VI/2012 tanggal 17 April 2012 [bukti P-6.5], kemudian Pemohon diturunkan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 329/VI/2012 tanggal 12 Juni 2012 [bukti P-6.6].
3. Bahwa dalam arti demikian Pemohon telah menjalani hukuman dan telah bebas dari Lembaga Pemasyarakatan Tanjungpinang, sehingga Pemohon kembali menjadi warga negara dengan segenap hak asasi yang melekat pada dirinya sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dan sejalan dengan semangat yang dikandung dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan [selanjutnya disebut UU Pemasyarakatan, bukti P-7].
4. Bahwa dalam artian demikian, tindakan administrasi terhadap Pemohon telah selesai dilalui yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati Bintan, dengan menggunakan peraturan Perundang-undangan sebelum berlakunya UU Aparatur Sipil Negara.
5. Bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati Bintan, menggunakan landasan hukum sebelum berlakunya UU Aparatur Sipil Negara, memiliki dasar hukum yang sah dan diperbolehkan oleh BAB XV Ketentuan Penutup, Pasal 134 UU Aparatur Sipil Negara yang menetapkan: *Peraturan Pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.*
6. Bahwa penggunaan landasan hukum yang berlaku, sebelum berlakunya UU Aparatur Sipil Negara disebabkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, baru diterbitkan tanggal 30 Maret 2017, dan diundangkan tanggal 7 April 2017.

7. Bahwa dengan artian demikian selama kurun waktu kurang lebih 3 (tiga) tahun, telah terjadi “kekosongan hukum” dan “ketidakpastian hukum” karena peraturan pelaksanaan dari UU Aparatur Sipil Negara, yang mengatur Tata Cara Pemberhentian, Pemberhentian Sementara, dan Pengaktifan Kembali PNS belum diterbitkan.
8. Bahwa untuk mengisi kekosongan hukum dan menghindarkan ketidakpastian hukum, UU Aparatur Sipil Negara mengatur ketentuan peralihan, dan menetapkan dalam Pasal 149, peraturan yang terkait dengan pemberhentian, pemberhentian sementara, dan pengaktifan kembali berdasar pada peraturan peraturan sebelumnya, selanjutnya bunyi Pasal 149 UU Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan Peraturan Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.*

9. Bahwa yang dimaksud dengan peraturan sebelumnya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2008 serta peraturan pelaksanaannya lainnya, termasuk Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/4329/SJ tanggal 29 Oktober 2012 perihal Pengangkatan Kembali PNS Dalam Jabatan Struktural adalah sah secara hukum sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang sesuai dengan Pasal 149 UU Aparatur Sipil Negara, termasuk didalamnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 800/4329/SJ tanggal 29 Oktober 2012, dan mengenai pengenaan sanksi administratif mengacu pada Peraturan Pemerintah 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
10. Bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, menetapkan ketentuan pemberhentian dengan tidak

hormat kepada PNS apabila dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang ancaman hukumannya kurang dari 4 (empat) tahun.

11. Bahwa oleh karena itu Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati Bintan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979, tidak dapat memberhentikan Pemohon dengan kategori Tidak Dengan Hormat, karena Pemohon dipidana 1 (satu) tahun, dan pengenaan sanksi diberikan dalam bentuk sanksi administrasi, berupa penurunan pangkat selama 3 (tiga) tahun.
12. Bahwa pemberlakuan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018, maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tertanggal 18 September 2018, termasuk pencabutan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri *in litis* sebelumnya, pada dasarnya tidak berlaku mutatis mutandis dengan pemberhentian PNS yang telah menjalani hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang saat ini sudah menjabat atau pemberhentian tidak dengan hormat PNS sebagaimana dimaksud Pasal 87 ayat (4) huruf b dikarenakan PNS yang bersangkutan telah diangkat dan diaktifkan kembali sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan telah pula menjalani hukuman sesuai dengan putusan pengadilan.
13. Bahwa Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018 dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13

September 2018 maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tertanggal 18 September 2018, termasuk pencabutan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri *in litis* Keputusan Bersama *a quo* dan Surat Edara *in litis*, sesuai asas hukum tidak diperbolehkan memerintahkan kembali penghukuman sesuai Pasal 87 ayat (4) huruf b, karena apabila penghukuman akan menggunakan UU Aparatur Sipil Negara, berarti Pejabat Pembina Kepegawaian akan melanggar hukum karena tidak diperbolehkan menggunakan undang-undang yang berlaku surut.

14. Bahwa belum terselesaikan pemberhentian PNS yang telah selesai menjalani pidana menjadikan tidak tepat atau menyalahi, ketika 2 (dua) Menteri dan 1 (satu) Kepala Lembaga Pemerintah serta merta menerbitkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018, maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tertanggal 18 September 2018, termasuk pencabutan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri *in litis*, dengan maksud untuk menyelesaikan.
15. Bahwa dalam artian demikian, Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang telah sah menerbitkan Keputusan pengaktifan kembali PNS selepas menjalani ppidanaan, sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
16. Bahwa belum terselesaikan pemberhentian PNS yang telah selesai menjalani pidana dikarenakan belum terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU Aparatur Sipil Negara, menjadikan terjadi pelanggaran hukum, apabila Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara akan memerintahkan Pejabat Pembina Kepegawaian untuk memberlakukan hukum berlaku secara surut, terlebih lagi menutupi kesalahan atau kelalaian

dalam penegakkan hukum yang seyogyanya telah dilaksanakan sebelumnya. Penegakan hukum dengan melanggar hukum sama artinya dengan menghancurkan hukum.

17. Bahwa UUD 1945 menjamin hak warga negara untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku *surut (retroaktif)* dan pemberlakuan hukum secara surut adalah perbuatan yang melanggar UUD 1945, Hak Asasi Manusia dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
18. Bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam konsepsi negara hukum menurut Julius Stahl, yaitu: harus ada (1) perlindungan HAM, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan Undang-Undang, (4) adanya peradilan tata usaha negara. Ciri penting negara hukum (*the rule of law*) menurut A.V. Dicey, adalah adanya: (1) *supremacy of law*, (2) *equality of law*, (3) *due process of law*. The International of Jurist menambahkan prinsip-prinsip negara hukum: (1) Negara harus tunduk pada hukum, (2) Pemerintahan menghormati hak-hak individu, dan (3) peradilan yang bebas dan tidak memihak. Sedangkan unsur-unsur negara hukum formal menurut Moh. Kusnardi, S.H., dan Harmailiy Ibrahim, S.H. adalah: (1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) Pemisahan kekuasaan, (3) Setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada Peraturan Perundang-undangan, dan, (4) Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri.
19. Bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum Pasal 1 UUD 1945, sebagai negara hukum, negara menjamin hak-hak setiap warga negaranya. Salah satu hak tersebut adalah hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 disebutkan “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”.
20. Bahwa Menurut Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro S.H. dalam bukunya “*Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*” mengatakan bahwa asas non-retroaktif, yaitu asas yang melarang keberlakuan surut dari suatu undang-undang, bahwa asas ini sebenarnya sudah ditentukan untuk segala bidang hukum dan diulangi untuk hukum pidana yang termuat dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab

Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”) yang berbunyi, *“Tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang, yang ada terdahulu daripada perbuatan itu”*.<sup>4</sup> Menurut Wirjono, larangan keberlakuan surut ini bertujuan untuk menegakkan kepastian hukum bagi penduduk, yang selayaknya ia harus tahu perbuatan apa yang merupakan tindak pidana atau tidak.

21. Bahwa penegasan terhadap asas non retroaktif juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam angka 124 Lampiran UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan *“jika suatu peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan. Ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut”*. Lebih lanjut dikatakan dalam angka 155 Lampiran UU 12/2011 pada dasarnya mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut (angka 156 lampiran UU 12/2011):
- a. *Ketentuan baru berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;*
  - b. *Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;*
  - c. *Awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat Perancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencaan rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.*
22. Bahwa, dalam hukum pidana salah satu cara untuk menghindari penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa dengan menggunakan instrumen hukum pidana adalah dengan menggunakan asas legalitas.

---

<sup>4</sup>Wirjono Prodjodikoro, 2003. Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia. Bandung: Refika Aditama.

23. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010, Eddy O.S., Hiariej menjelaskan, bahwa asas legalitas merupakan azas fundamental dalam hukum pidana. Hiariej mengutip dari Machteld Boot, bahwa asas legalitas terdiri dari empat syarat, yaitu: 1) *nullum crimen, noela poena sine lege praevia*; 2) *nullum crimen, noela poena sine lege scripta*; 3) *nullum crimen, noela poena sine lege certa*; dan 4) *nullum crimen, noela poena sine lege stricta*. Terkait *sine lege praevia*, Hiariej menjelaskan:

*“Pertama, prinsip nullum crimen, noela poena sine lege praevia. Artinya tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang sebelumnya. Konsekuensi dari makna ini adalah **ketentuan hukum pidana tidak boleh berlaku surut**. Makna ini dalam sejarah perkembangan asas legalitas telah disimpangi di beberapa negara dengan alasan melindungi kepentingan negara dan bahaya yang ditimbulkan terhadap masyarakat.”*

24. Bahwa kemudian terkait *lex scripta*, dijelaskan bahwa *“Kedua, prinsip nullum crimen, nulla poena sine lege scripta. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang tertulis. Konsekuensi dari makna ini adalah semua ketentuan pidana harus tertulis. Dengan kata lain, baik perbuatan yang dilarang, maupun pidana yang diancam terhadap perbuatan yang dilarang harus tertulis secara expresiv verbis dalam undang-undang.”*

25. Bahwa sementara itu terkait *lex certa* diterangkan, *“Ketiga, prinsip nullum crimen, nulla poena sine lege certa. Artinya tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa aturan undang-undang yang jelas. Konsekuensi selanjutnya dari makna ini adalah bahwa rumusan perbuatan pidana harus jelas sehingga tidak bersifat multi tafsir yang dapat membahayakan bagi kepastian hukum. Demikian pula dalam hal penuntutan, dengan rumusan yang jelas penuntut umum akan dengan mudah menentukan mana perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana dan mana yang bukan.”*

26. Terakhir mengenai *lex stricta*, dijelaskan bahwa *“Keempat, prinsip nullum crimen, noela poena sine lege stricta. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang yang ketat. Konsekuensi dari makna ini secara implisit tidak membolehkan analogi. Ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat sehingga tidak menimbulkan perbuatan pidana baru.”*

27. Bahwa merujuk pada asas/prinsip hukum di atas, jelas bahwa pemberlakuan asas hukum berlaku surut bertentangan dengan asas dan prinsip hukum dan negara hukum Republik Indonesia.

28. Bahwa dalam hukum acara yang berlaku dinyatakan hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja, yaitu orang yang merasa hak-haknya dilanggar oleh orang lain, yang dapat mengajukan gugatan (asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum, atau *zonder belang geen rechtsingan*). Pengertian asas tersebut adalah bahwa hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja yang dapat mengajukan gugatan, termasuk juga Pemohon (*legal standing*).
29. Bahwa Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai pengawal sekaligus penjaga hak-hak konstitusional setiap warga negara. Mahkamah merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN terhadap UUD 1945.
30. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan bahwa, "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:
- a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat;
  - d. lembaga negara.
31. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa "Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945".
32. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah berikutnya, Mahkamah telah menentukan 5 (lima) syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan UUD 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
  - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
33. Bahwa Pemohon adalah PNS pernah pidana pada dasarnya bukan residivis, sehingga tidak dibolehkan diberikan hukuman berulang-ulang atau berkali-kali, karena penghukuman berkali-kali adalah tindakan yang keji, yang melanggar falsafah Pancasila, KUH Pidana, dan Hak Asasi Manusia.
34. Bahwa penjatuhan sanksi pidana yang diberikan kepada terpidana adalah merupakan sanksi pamungkas (terakhir) dalam penegakkan hukum (*ultimum remedium*). Namun, dalam kasus Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pidana, selain menjalani hukuman pidana ketika kembali aktif sebagai PNS juga harus menerima hukuman administratif atau sanksi dari Pejabat Pembina Kepegawaian dan/atau Pejabat Yang Berwenang mulai dari penurunan hingga penundaan kenaikan pangkat dan jabatan.
35. Bahwa kemudian Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pidana terancam untuk diberhentikan dengan kategori tidak dengan tidak hormat, sebagaimana perintah yang tercantum dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018, *a quo* dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi tertanggal 18 September 2018 *in litis*, yang isinya memerintahkan kepada Pejabat Pembina

Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang untuk menjatuhkan hukuman pemberhentian dengan kualifikasi Tidak Dengan Hormat Pemohon sebagai PNS dengan merujuk pada Pasal 87 ayat (4) huruf b UU Aparatur Sipil Negara.

36. Bahwa pemberian sanksi, apabila dimaksudkan untuk memberikan efek jera bagi Pemohon selaku PNS, adalah upaya mengada-ada, karena penjatuhan hukuman yang telah diberikan ke Pemohon selaku PNS dalam putusan pengadilan maupun penjatuhan hukuman administratif yang telah diberikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini Bupati Bintan yang telah dijalankan oleh Pemohon selaku sudah sangat menderita, bukan hanya karena penurunan pangkat dan jabatan serta penundaan kenaikan pangkat, tetapi juga mendapatkan hukuman sanksi sosial di lingkungan kerja maupun di lingkungan sosial masyarakat berupa stigma buruk terhadap personal bahkan keluarganya.
37. Bahwa dengan penjatuhan hukuman pidana maupun administratif yang telah diberikan dan telah dijalankan oleh PNS, sesungguhnya bagi PNS yang memiliki moralitas dan berfikir rasional merasakan begitu beratnya hukuman yang diberikan, sehingga menimbulkan efek jera (bertaubat). Hal ini dibuktikan dengan tidak ada lagi diantara mereka yang kembali atau mengulang perbuatan atau sebagai residivis korupsi.
38. Bahwa alangkah kejamnya jika Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pidana juga harus mendapatkan hukuman yang “ketiga” dengan diberhentikan sebagai PNS dengan tidak hormat.
39. Bahwa pemberian hukuman kepada Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pidana dengan kategori tidak hormat ini sebagai PNS ini sesungguhnya meletakkan kedudukan PNS yang telah selesai menjalani pidana layaknya seorang *residivis* (mengulangi kejahatan yang sama) sehingga ancaman hukumannya ditambah sepertiga.
40. Bahwa dalam prinsip hukum pidana maupun perdata dan lapangan hukum lainnya kita mengenal adanya asas *nebis in idem*, Pasal 76 ayat Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”) bahwa *seseorang tidak boleh dituntut dua kali atas perbuatan yang sama, yang sebelumnya sudah diputus oleh hakim*, dan dalam hukum pidana kita juga mengenal adanya prinsip

pengampunan dan permintaan maaf dan juga dikenal di dalamnya adalah taubat sebagai konsekuensi atas falsafah bangsa Indonesia (Pancasila).

41. Bahwa penjatuhan hukuman kembali kepada Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pemidanaan adalah merupakan "tindakan hukum yang diskriminatif oleh negara" dan melanggar Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) menyebutkan bahwa: *"Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik. yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya. dan aspek kehidupan lainnya"*.
42. Bahwa hal itu juga dianggap melanggar Pasal 26 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil): *"Semua orang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama, tanpa diskriminasi apa pun. Mengenai hal ini, hukum melarang segala diskriminasi dan menjamin kepada semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apa pun seperti kesukuan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik dan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran, atau status lain"*.
43. Bahwa dalam arti lain juga melanggar TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Alinea kedua Piagam menyebutkan: *"Bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga, hak mengembangkan diri, hak keadilan, hak kemerdekaan, hak berkomunikasi, hak keamanan, dan hak kesejahteraan, yang oleh karena itu tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun. Selanjutnya manusia juga mempunyai hak dan tanggung jawab yang timbul sebagai akibat perkembangan kehidupannya dalam masyarakat"*.
44. Bahwa penghukuman yang berkali-kali tidak sejalan dengan semangat dan tujuan pemidanaan di Indonesia.
45. Bahwa dalam Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan dijelaskan bahwa "Sistem Pemasarakatan adalah suatu

tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab”.

46. Bahwa untuk memahaminya, disampaikan filosofi pemasyarakatan kita yaitu mendidik orang supaya jadi orang baik, tidak lagi menghukum orang itu, menyiksa orang itu supaya jera, tapi supaya orang itu insyaf, supaya orang itu menjadi orang baik terus sudah ber-akhlakul karimah terus dikeluarkan dari Lembaga Pemasyarakatan (LP) jadi orang baik, kembali hidup di masyarakat sebagaimana layaknya seorang warga negara yang baik. Inilah tujuan filosofi pemasyarakatan kita.
47. Namun sepertinya filosofi pemasyarakatan sudah tidak ada artinya, apabila seseorang yang sudah di hukum katakanlah diancam 5 (lima) tahun karena dituduh melakukan tindak pidana korupsi, lalu di hukum 2 (dua) tahun, karena baik kelakuannya lalu dikasih remisi, selanjutnya diberikan Pembebasan Bersyarat (PB). Setahun kemudian sudah dilepaskan dari Lembaga Pemasyarakatan. Seyogianya orang itu sudah diterima menjadi warga negara yang baik karena sudah dididik di Lembaga Pemasyarakatan, dan sudah menjadi orang baik, sudah kembali ke tengah-tengah masyarakat.
48. Bahwa seseorang yang telah melaksanakan atau selesai menjalani suatu sanksi pidana, maka orang tersebut kembali ke tengah-tengah masyarakat menjadi orang biasa dan dipulihkan hak-haknya seperti sedia kala dan memperoleh hak hukum sama sebagaimana warga lainnya. Hal ini akan berbeda jika hakim menjatuhkan hukuman pidana tambahan.
49. Bahwa sesungguhnya sanksi administratif, sanksi moral, dan sanksi pidana dalam hukum pidana dibatasi hanya terhadap perbuatan yang telah diperiksa dan diputus oleh hakim yang kemudian dimuat dalam putusannya. Sanksi pidana dalam hukum pidana hanya ada 2 (dua) jenis yakni sanksi Pidana Pokok dan sanksi Pidana Tambahan. Sanksi pidana tambahan berupa pencabutan hak tertentu sebagai sanksi pidana tambahan dimaksud dalam

Pasal 10 huruf b Nomor 1 KUHP dijatuhkan berdasarkan putusan hakim dan diberikan dalam waktu tertentu atau dibatasi.

50. Bahwa tujuan dalam hukum pidana adalah penjatuhan sanksi pidana penjara bagi pelanggaran hukum pidana agar kembali menjadi anggota masyarakat yang terhormat dengan menjalankan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Sanksi pidana dibatasi masa berlakunya dan harus melalui putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, terbatas yang dimuat dalam putusan pengadilan yang tentu saja dibatasi masa berlakunya.
51. Bahwa pemberhentian PNS dengan tidak hormat adalah merupakan bentuk dari pencabutan hak sebagai PNS seharusnya berdasarkan pada amar putusan pengadilan pidana dibatasi dalam masa tertentu oleh waktu atau keadaan.
52. Bahwa syarat pemberhentian tidak dengan hormat PNS sebagaimana yang diatur dalam UU Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tentang Manajemen PNS haruslah dikaitkan dengan norma hukum pidana dan pembedaan, penggunaannya tidak boleh bertentangan secara filosofis normatif yakni maksud dan tujuan pelarangan suatu perbuatan dan pembedaan dalam hukum pidana. Hal ini sebagai konsekuensi logis dalam sistem hukum pidana nasional Indonesia.
53. Bahwa hakim memiliki kekuasaan untuk memberikan hukuman pidana tambahan selain hukuman tahanan badan, seperti mencabut hak-hak asasi seseorang (hak sebagai PNS) setelah menilai kualitas tindak pidana dalam prosedur yang sesuai aturan hukum. Jika seseorang melakukan kejahatan melampaui batas kewajaran, hakim di negeri ini bahkan diberikan hak untuk mencabut hak paling dasar yang dimiliki makhluk hidup yaitu memberikan hukuman mati. Hakimlah yang memiliki hak dan kewenangan yang diberikan undang-undang untuk menjatuhkan hukuman kepada seseorang sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
54. Bahwa seseorang tidak dapat dihukum tanpa melalui prosedur hukum yang adil (*fair*), adanya pemberhentian PNS yang telah selesai menjalani

pemidanaan dengan tidak hormat karena pernah dihukum berkaitan dengan tindak pidana korupsi merupakan aturan yang sewenang-wenang.

55. Bahwa hal itu menunjukkan pembentuk undang-undang yang bermaksud menghukum seseorang tanpa batas waktu dan melarang PNS yang pernah dipidana, menunjukkan pembentuk undang-undang telah melampaui batas kewenangannya dan ini merupakan tindakan inkonstitusional.
56. Bahwa pembentuk undang-undang dalam membentuk undang-undang ini seolah-olah sudah memutus hak seseorang dan berperan sebagai hakim yang berhak menilai dan menjatuhkan hukuman kepada seseorang. Padahal mengenai penjatuhan putusan ini adalah kewenangan hakim dan diatur tegas dalam Bab X mengenai Putusan Pengadilan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi, "Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili";
57. Bahwa dengan akan dihukumnya kembali Pemohon selaku PNS yang telah selesai menjalani pemidanaan berupa pemberhentian dengan tidak hormat, menunjukkan negara atau pemerintah seakan-akan tidak percaya dengan sistem dan tujuan pemidanaan yang telah dibuat dan diterapkan di Indonesia. Jika para pembuat kebijakan sudah tidak percaya lagi, lalu siapa lagi yang akan percaya?
58. Bahwa untuk menunjukkan kekaburan norma hukum dalam UU Aparatur Sipil Negara *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS terkait dengan ketidakpastian hukum, akan diuraikan selanjutnya.
59. Bahwa UU Aparatur Sipil Negara berlaku sejak diundangkan tanggal 15 Januari 2014, dan peraturan pelaksanaan yang mengatur pemberhentian PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, diundangkan pada tanggal 7 April 2017. Dan dalam UU Aparatur Sipil Negara maupun PP Manajemen PNS, tidak diatur amar putusan dan batasan waktu putusan *inkracht* yang digunakan sebagai dasar untuk memberhentikan PNS tidak dengan hormat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b.

60. Bahwa untuk menjelaskan soal amar putusan dan batasan waktu dibutuhkan 2 (dua) pertanyaan (1) apakah, semua putusan *inkracht* tanpa melihat peran dan perbuatan seseorang dalam perkara pidana? (2) Apakah putusan *inkracht* tersebut adalah putusan *inkracht* mulai tahun 2000, tahun 1900 ataukah putusan *inkracht* dimaksud adalah sejak diundangkannya PP Nomor 11 Tahun 2017 ataukah sejak diberlakukannya Keputusan Bersama dan Surat Edaran?
61. Bahwa dengan tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kriteria putusan dan batasan waktu terhadap putusan pengadilan yang telah *inkracht*, perumusan undang-undang telah membuat peraturan undang-undang yang multitafsir tidak mengandung unsur kepastian hukum dan rentan untuk disalahgunakan kekuasaan.
62. Ketidakpastian hukum yang seharusnya dapat dijamin negara untuk setiap warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*", tidak dapat terlaksana dengan baik.
63. Bahwa kepastian hukum, perlakuan yang sama di muka hukum, dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan ciri pokok dari negara hukum atau *the rule of law* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*", di mana hal ini merupakan prasyarat yang tidak bisa ditiadakan.
64. Bahwa asas kepastian hukum menjadi salah ciri dari negara hukum *the rule of law*, yang di dalamnya mengandung asas legalitas, prediktibilitas, dan transparansi. Sebagaimana diketahui bahwa ciri-ciri negara hukum adalah, "*a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*".
65. Bahwa kepastian hukum (*legal certainty*), salah satunya mengandung pengertian bahwa hukum haruslah dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan.
66. Bahwa prinsip-prinsip pembentukan hukum yang adil menurut Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* (moralitas hukum), di antaranya yaitu:
- a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk

kejelasan;

- b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
  - c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
  - d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya.
67. Bahwa kepastian hukum (*legal certainty*) sangat terkait dengan kejelasan rumusan sebuah regulasi sehingga dapat diprediksikan maksud dan tujuannya. Hal ini sesuai dengan pengertian kepastian hukum dalam berbagai doktrin dan putusan Pengadilan Eropa bahwa kepastian hukum mengandung makna: *“the principle which requires that the rules of law must be predictable as well as the extent of the rights which are conferred to individuals and obligations imposed upon them must be clear and precise”* Terjemahan bebasnya: prinsip yang mensyaratkan bahwa ketentuan hukum harus dapat terprediksi sebagaimana halnya lingkup hak yang diberikan kepada individu dan kewajiban yang diberi kepada mereka haruslah jelas dan persis”; dan *“the principle which ensures that individuals concerned must know what the law is so that would be able to plan their actions accordingly”*. Terjemahan bebasnya: prinsip yang menjamin bahwa seseorang harus mengetahui hukum sehingga ia mampu merencanakan tindakannya sesuai dengan hukum itu.
68. Bahwa prinsip kepastian hukum, khususnya dalam hukum pidana, selalu terkait dengan asas legalitas yang harus diterapkan secara ketat. Melalui asas legalitas inilah individu mempunyai jaminan terhadap perlakuan sewenang-wenang negara terhadapnya sehingga terjadi kepastian hukum.
69. Bahwa menurut para ahli/pakar hukum tentang tujuan hukum. Prof. Soebekti, S.H. berpendapat bahwa tujuan hukum adalah mengabdikan pada tujuan negara, yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan rakyatnya.
70. Bahwa menurut Bentham tujuan hukum adalah menjamin adanya kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada orang yang sebanyak-banyaknya pula. Kepastian hukum adalah tujuan utama dari hukum.
71. Bahwa menurut Prof. Van Kan, tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu.

72. Bahwa menurut Dr. Soedjono Dirdjosisworo, S.H. tujuan hukum adalah melindungi individu dalam hubungannya dengan masyarakat, sehingga dengan demikian dapat diharapkan terwujudnya keadaan aman, tertib dan adil (J.B. Daliyo, S.H., B. Arif Sidharta, S.H., Ign. Sembiring, S.H., Max Boli Sabon, S.H., Petrus Soeryowinoto, S.H., Marianus Gaharpung, S.H., Wahyu Yontah, S.H., Th. Linawati, S.H., FX. Soedijana, S.H., *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Gramedia, Jakarta, 1989, hal. 39-40).
73. Bahwa berdasarkan pendapat para ahli/pakar hukum tersebut pada hakekatnya hukum itu harus mampu mewujudkan keadilan, kemanfaatan/kegunaannya bagi kepentingan sosial, dan kepastian hukum.
74. Bahwa prinsip kepastian hukum ini harus selalu ada dalam peraturan perundang-undangan. Satu pasal dengan pasal lainnya harus sesuai dan tidak boleh terdapat pertentangan, sehingga terbentuk kesesuaian dalam tujuan suatu hukum.
75. Bahwa selain kepastian hukum, ciri negara hukum yang penting adalah adanya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).
76. Bahwa terbukti Pasal 87 ayat (4) huruf b UU Aparatur Sipil Negara *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ; Nomor 15 Tahun 2018 dan Nomor 153/KEP/2018 tanggal 13 September 2018, tentang Penegakan 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018 dan Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi, telah menciptakan ketidakpastian hukum.
77. Bahwa tentang amar yang tidak mencabut hak sebagai PNS akan diuraikan di bawah ini.
78. Bahwa berdasarkan amar putusan dalam putusan pengadilan yang telah bersifat *inkracht*, terhadap Pemohon, tidak dicantumkan amar putusan yang

memerintahkan pemberhentian/pencabutan hak Pemohon sebagai Pegawai Negeri Sipil.

79. Bahwa pencabutan hak Pemohon sebagai Pegawai Negeri Sipil (pemberhentian dengan tidak hormat) yang dijadikan sebagai landasan dalam pemecatan sebagai PNS tidak dengan hormat oleh Pemerintah sepatutnya menggunakan amar putusan pengadilan yang memiliki hukum tetap yang menyatakan hak-hak terpidana selaku PNS dicabut haknya sebagai PNS.
80. Bahwa penerapan hukum demikian ini, akan sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor Republik Indonesia Nomor 46 P/HUM/2018, Putusan Nomor 46 P/HUM/2018, dalam perkara *Yudisial Review* eks narapidana korupsi terhadap peraturan KPU tentang persyaratan calon, dimana KPU mensyaratkan eks pidana korupsi tidak boleh ikut sebagai peserta Pemilu Tahun 2019. Putusan ini dimenangkan oleh Pemohon.

*Dalam amar pertimbangannya majelis Hakim menerangkan "...UU HAM di atas sangat jelas diatur bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum dan walaupun ada pembatasan terhadap hak tersebut maka harus ditetapkan dengan undang-undang, atau berdasarkan Putusan Hakim yang mencabut hak politik seseorang tersebut di dalam hukuman tambahan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sesuai ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Pasal 35 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengatur mengenai pencabutan hak politik (hak dipilih dan memilih)...;*

81. Bahwa Pemohon selaku PNS yang telah menjalani ppidanaan yang telah melaksanakan putusan pengadilan, sepatutnya dipandang sebagai manusia/orang bebas, merdeka seperti sediakala, manakalah telah menjalankan hukuman pidana yang dijatuhkan oleh pengadilan, dan bukan diletakkan sebagai orang yang terus menerus dipandang bersalah dan terus harus menjalani hukuman. Apalagi, Pemohon selaku PNS yang telah diputus bersalah oleh pengadilan (putusan *inkracht*), telah mempertanggungjawabkan dan melaksanakan segala perintah dalam amar putusan, baik pidana pokok maupun tambahan, penjara, pengembalian ganti kerugian keuangan negara dan/atau hukuman lainnya.
82. Bahwa dengan akan diberhentikannya Pemohon selaku PNS yang telah menjalani ppidanaan dengan kategori pemberhentian tidak dengan hormat, maka kebijakan ini bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

83. Bahwa dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 meletakkan jaminan kedudukan di dalam hukum bagi seluruh warga negara, termasuk kepada setiap warga negara yang berprofesi sebagai PNS, negara tidak boleh membedakan kepada orang yang pernah dipidana, karena statusnya kembali bebas dan merdeka setelah menjalani hukuman.
84. Bahwa pembedaan kedudukan/perlakuan yang diskriminatif oleh negara terhadap warga negara yang berprofesi PNS yang telah menjalani pidanaan sama artinya negara mengembalikan zaman era sebelum reformasi; yang membedakan orang karena seseorang tersebut merupakan mantan anggota PKI (Partai Komunis Indonesia). Seseorang yang pernah di cap PKI selama hidupnya – zaman lalu – akan mengalami diskriminasi dalam setiap hal, mulai dari dipenjara sebagai tahanan politik, berlanjut ke hukuman yang sifatnya administratif seperti tanda tertentu pada KTP, sulit mendapatkan pekerjaan di pemerintahan, ataupun hilang haknya untuk memilih dan/atau dipilih dalam pemilihan umum (Pemilu) dimana bentuk diskriminasi itu berlangsung terus-menerus tanpa ada batas waktu.
85. Bahwa mengenai hal ini Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor 11-17/PUU-I/2003, yang menghapuskan diskriminasi itu.
86. Bahwa PNS adalah profesi yang harus dilindungi hukum, bukan profesi yang harus selalu di hukum dan untuk menjelaskan kausalitas antara keberlakuan Keputusan Bersama *a quo* dan Surat Edaran *in litis* yang melanggar konstitusi, Undang-Undang, dan hak asasi manusia, diuraikan lebih lanjut di bawah ini.
87. Bahwa UUD 1945 sebagai dasar negara RI, mengakui, melindungi, serta menjamin hak asasi setiap orang/individu sebagai warga negara atas perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Komitmen perlindungan HAM untuk memperlakukan setiap warga sama di hadapan hukum tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:
- “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Negara juga menjamin bahwa setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja [Pasal 28D ayat (2)]. Serta memberikan kesempatan bagi setiap warga negara memperoleh kesempatan dalam pemerintahan ayat (3)”.*
88. Bahwa di dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh

kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

89. Bahwa makna yang terkandung dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 ini bahwa setiap orang/individu sebagai warga negara tanpa membedakan latar belakangnya (orang miskin, tidak berpendidikan, keturunan, buta hukum, status, ras, agama, dan lain-lain) berhak memperoleh keadilan melalui mekanisme yang adil dan akuntabel (bertanggung jawab) melalui lembaga peradilan (keadilan untuk semua/*justice for all*) atau untuk memperoleh kemudahan dalam mencapai keadilan tersebut (akses menuju keadilan) atau dengan kata lain setiap orang berhak untuk memperoleh pendampingan dan bantuan hukum ketika berhadapan dengan proses hukum baik di luar proses pengadilan (*non litigasi*) maupun di dalam proses pengadilan (*litigasi*).
90. Bahwa negara Indonesia telah meratifikasi *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) yang diundangkan pada tanggal 28 Oktober 2005 *melarang seseorang untuk diadili atau dihukum kembali untuk tindak pidana yang pernah dilakukan, untuk mana ia telah dihukum atau dibebaskan, sesuai dengan hukum dan hukum acara pidana di masing-masing negara.*
91. Bahwa pemerintah telah menerbitkan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pembentukan UU HAM ini didasarkan pada falsafah dan ideologi Pancasila, pembukaan UUD 1945, batang tubuh UUD 1945. Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 mencantumkan perlindungan hak asasi manusia diantaranya:
  - a) Pasal 17 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk dianggap sama di depan hukum (*equality before the law*);
  - b) Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa seseorang berhak untuk mendapatkan bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang obyektif;
  - c) Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa seseorang berhak dianggap tidak bersalah sebelum diputuskan oleh hakim;
  - d) Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwa seseorang berhak untuk mendapatkan ketentuan hukum yang paling menguntungkan tersangka, jika terjadi perubahan aturan hukum;

- e) Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa seseorang berhak mendapatkan bantuan hukum sejak penyidikan sampai dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; dan
  - f) Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa seseorang berhak untuk tidak dituntut untuk kedua kalinya dalam kasus yang sama (*asas nebis in idem*).
92. Bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi negara telah diberikan kedudukan, tugas, fungsi, hak, serta kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi, PNS mendapat perlindungan dan bantuan hukum.
93. Bahwa dalam Naskah Akademik Pembentukan UU Nomor 5 Tahun 2014 pada butir j hal. 52 dijelaskan bahwa *Pemerintah Wajib memberikan perlindungan hukum, perlindungan keselamatan, dan perlindungan kesehatan kerja terhadap pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlindungan hukum dimaksud meliputi perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sampai putusan perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.*
94. Bahwa perlindungan dan bantuan hukum selanjutnya, dituangkan dalam Pasal 21 huruf d dan Pasal 22 huruf c UU Aparatur Sipil Negara “PNS berhak memperoleh perlindungan”, serta Pasal 92 ayat (1) huruf d dan Pasal 106 ayat (1) huruf e “Pemerintah wajib memberikan perlindungan berupa: bantuan hukum”. Ayat (3) “Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 106 ayat (1) huruf e berupa bantuan hukum dalam perkara yang dihadapi di pengadilan terkait pelaksanaan tugasnya”.
95. Bahwa upaya perlindungan dan pemberian bantuan hukum kepada PNS juga merupakan bagian dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia (HAM) dikatakan bahwa hak untuk memperoleh pendampingan dan bantuan hukum atau dengan kata lain hak untuk memperoleh keadilan (terutama melalui lembaga peradilan) pada BAB III Bagian Keempat UU HAM tersebut, merupakan hak bagi setiap orang/individu/pencari keadilan sebagai warga negara tanpa membedakan latar belakangnya/keadilan untuk semua (*justice for all*).
96. Bahwa ternyata Pemohon selaku PNS yang telah menjalani pemidanaan yang notabene telah kembali sebagai PNS aktif dan berprestasi bukan lagi

untuk dilindungi secara hukum, tetapi justru sebaliknya, dibumihanguskan. Padahal, pengabdianya selama ini dan berpuluh-puluh tahun telah menghantarkan Indonesia menjadi negara yang lebih baik, namun dengan satu kesalahan atau kekhilafan yang dilakukannya, mereka harus mendapatkan hukuman yang bertubi-tubi tiada henti.

#### **D. PIHAK YANG MENDERITA KERUGIAN DAN POTENSIAL DIRUGIKAN**

1. Bahwa merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang menentukan 5 (lima) syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, Pemohon bermaksud memberikan fakta hukum dari pihak yang menderita kerugian hak konstitusional yang bersifat potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian.
2. Bahwa PNS sebagaimana terdaftar di bawah ini adalah PNS yang seharusnya ditundukan sanksi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dan menjadi tidak tepat bila dikenakan sanksi menggunakan landasan hukum Pasal 87 ayat (4) huruf b.
3. Bahwa ketidaktepatan itu dikarenakan PNS seperti di bawah ini, di pidana berdasarkan putusan pengadilan diantara tahun 2008/9 sampai dengan tahun 2017, saat dimana ketentuan UU Aparatur Sipil Negara belum berlaku dikarenakan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil baru ditetapkan tanggal 30 Maret 2017 dan diundangkan tanggal 7 April 2017.
4. Bahwa menurut hukum, pemberhentian tidak dengan hormat PNS seperti di bawah ini harus ditundukan pada Pasal 139 UU Aparatur Sipil Negara.
5. Bahwa PNS sebagaimana dimaksud adalah:
  - 1) **Ady Purwanto**, PNS, NIP. 196901201989031007, lahir, Pacitan, 20 Januari 1969, beralamat jalan DI. Panjaitan Gang Putri Mekar Sari Nomor 33 Tanjungpinang Timur, Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor 410/PID.B/2008/PNTPI, 12 Februari 2009. Berdasarkan Keputusan Walikota Tanjungpinang Nomor 310 Tahun 2011 tentang Penundaan

Kenaikan Gaji Berkala selama 1 (satu) tahun yang bersangkutan Ady Purwanto, NIP. 196901201989031007, 21 Juli 2011.

- 2) **Said Saqlul Amri**, PNS, NIP. 196802161994031001, lahir, Selat Panjang, 16 Februari 1968, beralamat jalan Sidodadi Nomor 34, Rt 002/03, Tangkerang Utara, Pakanbaru. Tahun 2016 dijatuhi hukuman pidana oleh Pengadilan Pakanbaru Nomor 77/PID.SUS.TPK/2016/PN PBR, selama 1 (satu) tahun, menerima surat lepas dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Riau, Rutan Kelas II B Pakanbaru, Nomor W.4.PAS.7.PK.02.03-791 tanggal 09 September 2017.
- 3) **Andi Amir**, PNS, NIP. 197412101995031003, lahir Seteluk, 10 Desember 1974, alamat jalan Lingkungan Menala, RT. 01, RW. 02, Kelurahan Menala, Kecamatan Taliwang, Kabupaten Sumbawa Barat, dipidana oleh Pengadilan Negeri Mataram Nomor 17/PID.SUS/2014, tanggal 23 Juli 2014, dilepaskan berdasarkan Surat Lepas Nomor 21.EM.PK.01.01.02, tanggal 7 Juni 2015.
- 4) **Herwansyah**, PNS, NIP. 196711101997031005-110053917, lahir Bengkulu, 10 November 1967, alamat jalan Serayu Nomor 41, RT. 09, RW. 03, Kelurahan Padang Harapan, Kecamatan Gading Cempaka, Bengkulu (38225). Dipidana 1 (satu) 8 (delapan) bulan, Putusan Pengadilan Negeri Bengkulu Nomor 14/PID.SUS.TPK/2016/PT BGL tgl 12 Januari 2017.
- 5) **Abdullah**, PNS, NIP. 19571121195031013, lahir Samarinda, 21 November 1957, alamat jalan Jelawat Gang 6 Nomor 63, RT. 007/002, Sidodamai, Samarinda Ilir, Samarinda, dijatuhi pidana 1 (satu) tahun, berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Samarinda Nomor 612/Pid.B/2010/PN Smda, atas putusan tersebut yang bersangkutan mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung RI sampai saat ini putusan PK belum terbit.
- 6) **Elvis Rizal**, PNS, NIP. 195907031986021007/131594098, lahir tanggal 3 Juli 1959, pangkat Pembina Utama Muda/IV C. Pensiun sesuai Keputusan Presiden Nomor 04314/KEP. KA/A2/D/57 tanggal 21 Juli 2017. Diberhentikan status PTDH. Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 888/10/2017/BKD tanggal 18 Agustus 2017.

- 7) **Amiruddin**, PNS, NIP. 196006041983011005, lahir Bau Bau, tanggal 04 Juni 1960, alamat jalan Budi Utomo, Irg Mangga, Kelurahan Kadia, Kecamatan Kadia, Kota Kendari. Di pidana selama 1 (satu) tahun oleh Pengadilan Negeri Kendari Nomor 63/Pid.Sus-TPk/2016/PN.Kdi. Dilepaskan dari Lembaga Pemasyarakatan Kendari setelah mendapat surat pengakhiran bimbingan Nomor W25.E5.PK.02.05-769/2017 tanggal 24 Nopember 2017.
- 8) **Gatot Suparno bin Kasim**, PNS, NIP. 196212121982031006, lahir di Lampung Tengah, tanggal 12 Desember 1962, alamat Perum Korpri Blok D3 Nomor 13 LK 2, RT. 13, Kelurahan Harapan Jaya, Kecamatan Sukarame, Bandar Lampung, dipidana 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan oleh Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 19/Pid.Sus.TPK/2016/PN TIK. Dilepaskan berdasarkan Surat lepas Nomor W9.PAS.11.Ex.Ps.01,02.259, tanggal 26 Mei 2017.
- 9) **Amri Yusni**, Kabupaten Limapuluh Kota, vonis 5 tahun tanggal 19 September 2013. Hukuman Displin PNS 6 Februari 2015 sesuai Berita Acara MPP tanggal 11 Nov 2014.
- 10) **Sumiadi bin Taslim**, PNS NIP. 196205198411 1001 warga negara Indonesia, alamat jalan Keong IV, RT. 02/02, Kelurahan Gabek II, Kecamatan Pangkal Balam, Pangkal Pinang. Putusan Pidana 1 (satu) tahun berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1883 k/pid.sus/2010 tanggal 11 November 2011 (bukti P.13.1), dibebaskan tanggal 19 Juli 2014.
- 11) **Zaid Kamal**, NIP. 197001091998021001, warga negara Indonesia, lahir di Muara Rumpit tanggal 9 Januari 1970, Putusan Pidana 1 (satu) 8 (delapan) bulan Pengadilan Negeri Palembang Nomor 43/Pid.Sus-TPK/016/PN.Plg tanggal 16 Maret 2017, (bukti P.14.1) diberikan Surat Lepas Nomor Reg.B 11.059.2017 tanggal 22 November 2017 dari Rutan Klas I Palembang (bukti P.14.2).
- 12) **Abdullah**, PNS, NIP. 19571121195031013, warga negara Indonesia, lahir Samarinda, 21 November 1957, alamat jalan Jelawat Gang 6 Nomor 63, Rt. 007/002, Sidodamai, Samarinda Ilir, Samarinda. Dijatuhi pidana 1 (satu) tahun, Putusan Pengadilan Negeri Samarinda, Nomor 612/Pid.B/2010/PN Smda, (bukti P. 19.1) dan atas putusan tersebut yang

bersangkutan mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkamah Agung RI sampai saat ini belum menerima putusan PK. Tahun 2016, diberhentikan dengan status Pemberhentian Tidak Dengan Hormat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 000002/KEPKA/TDH/26472/16.

- 13) **Ramlan bin Kasuma**, Jambi, PNS, warga negara Indonesia, berstatus, Guru pada SMK Negeri 1 Kota Jambi, di pidana 1 (satu) tahun dan dieksekusi Kejaksaan Negeri Jambi tanggal 2 September 2014 (bukti P.16.1), selesai menjalani pidana menerima Surat Lepas Nomor 306/SI/XI/2015 tanggal 02 November 2015 (bukti P.16.2).
- 14) **Kamarudin**, PNS. Dijatuhi hukuman 20 (dua puluh) bulan penjara Pengadilan Negeri Buol, Nomor 74/PID.B/2009/PN BUL, Surat Lepas Nomor W.27.TLS.4-PK.02.02-24/11. Mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara, Palu Nomor 25 tanggal 25 Agustus 2018. Diberhentikan tidak dengan hormat, berdasar Keputusan Bupati Buol, Nomor 888/238.27/V/BKPSDM/2018 tanggal 17 Mei 2018 (bukti P.21).
- 15) **Gatot Suparno bin Kasim**, PNS, NIP. 196212121982031006, warga negara Indonesia, lahir di Lampung Tengah, tanggal 12 Desember 1962, alamat Perum Korpri Blok D3 Nomor 13 LK 2, RT. 13, Kelurahan Harapan Jaya, Kecamatan Sukarame, Bandar Lampung, dipidana 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan oleh Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 19/Pid.Sus.TPK/2016/PN TIK. (bukti P.17.1). Dilepaskan berdasarkan Surat lepas Nomor W9.PAS.11.Ex.Ps.01,02.259, tanggal 26 Mei 2017 (bukti P.17.2) dan diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Keputusan Gubernur Lampung Nomor 888/354/VI.04/2018 tanggal 7 Juni 2018 (bukti P.17.3).
- 16) **Yuyun Fitria, A.Md.**, NIP. 19810606200512113, diberhentikan dengan kategori Pemberhentian Tidak Dengan Hormat berdasarkan Keputusan Walikota Pangkalpinang Nomor 470/KEP/BKPSDMD/X/2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kota Pangkalpinang A.N. Yuyun Fitria, A.Md., Golongan Penata Muda/III/a.
- 17) **Elvis Rizal**, NIP. 195907031986021007/131594098, warga negara Indonesia, lahir, 3 Juli 1959 diberhentikan dengan status Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, berdasarkan Keputusan Gubernur Sulawesi

Selatan Nomor 888/10/2017/BKD tanggal 18 Agustus 2017 telah menerima keputusan pensiun berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 04314/KEP. KA/A2/D/57 tanggal 21 Juli 2017 (bukti P.15.).

#### **E. TINDAKAN HUKUM YANG BERTENTANGAN DENGAN UNDANG-UNDANG**

1. Bahwa beberapa fakta hukum menunjukkan, bahwa sejak berlakunya Pasal 87 UU ASN telah terjadi tindakan hukum yang bertentangan dengan undang-undang, yaitu:

1) Pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah diterbitkan:

a) Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018 dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tanggal 13 September 2018.

b) Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 18 September 2018.

kedua ketentuan ini senyatanya bukan merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan.

2) Pelanggaran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai Dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, adalah diterbitkan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Teknis Pensiun Pegawai Negeri Sipil Dan Pensiun Janda/Duda Pegawai Negeri Sipil, karena materi yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara tersebut, sama sekali tidak memiliki payung norma hukum atau landasan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969.

2. Bahwa fakta hukum yang menunjukkan beberapa tindakan hukum sebagai tindak lanjut dari Pasal 87 UU ASN, telah dibatalkan Mahkamah Agung, sebagaimana putusan di bawah ini:
  - 1) Putusan Mahkamah Agung Nomor 66/G/2017/PUTN-PLG tanggal 31 Januari 2018 yang:
    - a) menyatakan batal Keputusan Bupati Ogan Komering Ulu Selatan Nomor 862/410/KPTS/ BKPSDM/2017 tanggal 21 Agustus 2017 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, atas nama Heriyanto. S.E., NIP. 197705162007011029;
    - b) mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Ogan Komering Ulu Selatan Nomor 862/410/KPTS/ BKPSDM/2017 tanggal 21 Agustus 2017 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil, atas nama Heriyanto, S.E., NIP. 197705162007011029;
    - c) mewajibkan Tergugat untuk mengembalikan hak-hak Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil.
  - 2) Putusan Mahkamah Agung Nomor 9/G/2018/PUTN-BNA, yang:
    - a) menyatakan batal Keputusan Bupati Banda Aceh Nomor 97 Tahun 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil, atas nama Drs. Ihsan A. Madjid, NIP. 196711191992031007 tanggal 23 Februari 2018;
    - b) mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Banda Aceh Nomor 97 Tahun 2018 tanggal 23 Februari 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil, atas nama Drs. Ihsan A. Madjid, NIP. 196711191992031007;
    - c) mewajibkan kepada Tergugat untuk merehabilitasi kedudukan Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah pada Kabupaten Banda Aceh seperti semula.
  - 3) Putusan Mahkamah Agung Nomor 12/G/2018/PUTN-BNA, yang:
    - a) menyatakan batal Keputusan Bupati Aceh Barat Daya Nomor 98 Tahun 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai

Negeri Sipil atas nama Drs. M. Hanafiah AK., S.H., NIP. 196304241986031005 tanggal 23 Februari 2018;

- b) mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Bupati Aceh Barat Daya Nomor 98 Tahun 2018 tanggal 23 Februari 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil, atas nama Drs. M. Hanafiah AK., S.H., NIP. 196304241986031005 tanggal 23 Februari 2018;
  - c) mewajibkan kepada Tergugat untuk merehabilitasi/mengembalikan kedudukan atau jabatan Penggugat seperti semula atau yang setara.
- 4) Putusan Mahkamah Agung Nomor 13/G/2018/PUTN-BNA yang:
- a) menyatakan batal Keputusan Bupati Aceh Selatan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil atas nama Drs. Tio Achriyat, tanggal 3 Januari 2018;
  - b) mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Bupati Aceh Selatan Nomor 5 Tahun 2018, tanggal 3 Januari 2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil atas nama Drs. Tio Achriyat tanggal 3 Januari 2018;
  - c) mewajibkan kepada Tergugat untuk merehabilitasi kedudukan, harkat, dan martabat Penggugat seperti semula yaitu sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintahan Kabupaten Aceh Selatan.
3. Bahwa fakta hukum yang menunjukkan terjadi pemblokiran data *base* pegawai sebagaimana tidak dapat dibuka, <https://apps.bkn.go.id/profilPns/backMainMenu.dpt>
- Seperti yang dinyatakan dalam surat pernyataan bermaterai oleh:
- 1) Agung Subekti, S.H., MPA., PNS, NIP. 197108211994021002, Pembina (IV/a) TMT. 01-04-2015, jabatan; Inspektorat Daerah Kabupaten Lombok Timur (seperti terlampir);
  - 2) Hendra T., ST., PNS, NIP. 197908232005041014, Penata Tk (III/d), 01 Oktober 2017, Jabatan Dinas Tenaga kerja Daerah Provinsi Sulawesi Barat.
4. Bahwa fakta hukum yang menunjukkan terjadi pemberhentian tidak dengan hormat, sebagaimana:

- 1) Keputusan Walikota Pangkalpinang Nomor 470/KEP/BKPSDMD/X/2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kota Pangkalpinang a.n. Yuyun Fitria, A.Md., NIP. 19810606200512113, dialami nama: Yuyun Fitria, A.Md., NIP. 19810606200512113, Golongan: Penata Muda/III/a, jabatan: Pelaksana Kelurahan Gabek I Kota Pangkalpinang Pemerintah Kota Pangkalpinang.
- 2) Keputusan Gubernur Lampung Nomor 888/354/VI.04/2018 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Atas Nama Saudara Drs. Gatot Suparno, S.H., M.H., tanggal 7 Juni 2018.

#### **F. Petitum**

Berdasarkan seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini para Pemohon mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan:
  - 2.1. Bahwa Pasal 87 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apatur Sipil Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
  - 2.2. Bahwa Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
3. Merintahkan semua ketentuan maupun putusan yang berlandaskan pada Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-15 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Bukti P-6
  - Bukti P-6.1 : Fotokopi Putusan PN Tanjungpinang Nomor 141/PID.B/2011/PN.TPI tentang Putusan Pengadilan Negeri Tanjungpinang hukuman pidana penjara 12 (dua belas) bulan;
  - Bukti P-6.2 : Fotokopi Surat Lepas Nomor W.27.PAS.4-PK.02.02-27/12 tanggal 7 Maret 2012;
  - Bukti P-6.3 : Fotokopi Keputusan Bupati Bintan Nomor 26/I/2010, tanggal 15 Januari 2010, tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Sekretariat Dan Anggota Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten Bintan;
  - Bukti P-6.4 : Fotokopi Keputusan Bupati Bintan Nomor 130/III/2011, tanggal 4 Maret 2011, tentang Pemberhentian Sementara Dari Jabatan Negeri An. Hendrik, Bsc;
  - Bukti P-6.5 : Fotokopi Keputusan Bupati Bintan Nomor 328/VI/2012, tanggal 12 Juni 2012 tentang Pengaktifan Kembali Pegawai Negeri Sipil Yang Diberhentikan Sementara Dari Jabatan Negeri An. Hendrik, BSc;
  - Bukti P-6.6 : Fotokopi Keputusan Bupati Bintan Nomor 329/VI/2012 tanggal 12 Juni 2012 tentang Penurunan Pangkat Setingkat Lebih Rendah Selama 3 (Tiga) Tahun An. Hendrik, BSc;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi,

dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, tertanggal 13 September 2018;

9. Bukti P-9 : Fotokopi Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi, tertanggal 18 September 2018;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil Dan Politik);
13. Bukti P-13 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai Dan Pensiun Janda/Duda Pegawai;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Bahwa selain alat bukti surat/tulisan, Pemohon melampirkan publikasi, antara lain:

1. 2.357 ASN Terpidana Akan Dipecat, Kompas, Rabu, 5 September 2018;
2. ASN Terpidana Korupsi Harus Diberhentikan, Kompas, Selasa, 28 Agustus 2018;
3. Pemidanaan Diskresi, Kompas, Pusat Informasi Kompas, 21 Juli 2016;
4. Pemidanaan Diskresi, Kompas, Pusat Informasi Kompas, 22 Juli 2016;
5. Bedakan Diskresi dan Suap, Kompas, 9 Juli 2017;
6. Diskresi atau Korupsi, Kompas, 7 April 2017;
7. <https://news.okezone.com/read/2018/03/30/337/1879995/terbukti-korupsi-ini-8-pejabat-yang-dicabut-hak-politikny?page=1>;
8. <https://news.metrotvnews.com/hukum/nbw7w3Rb-mencabut-hak-politik-terpidana-korupsi-bisa-duterapkan>.

Selain itu, Pemohon mengajukan 3 (tiga) orang ahli yang didengar keterangannya di depan persidangan pada tanggal 8 Januari 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulisnya ke Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 4 Januari 2019 dan 6 Januari 2019, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

**Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H.**

### **Kepastian hukum**

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 5 huruf f disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, seperti asas kejelasan rumusan. Kemudian dalam ketentuan berikutnya (Pasal 6) dinyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas kepastian hukum. Asas kepastian hukum ini sebenarnya berasal dari amanat konstitusi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang disebut dalam Pasal 28D, yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Kepastian hukum (*legal certainty*), mengandung pengertian bahwa hukum haruslah dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan<sup>5</sup>.

Berpijak pada norma hukum Pasal 28D UUD 1945 sebagai batu uji Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang, berikut ini akan ditelaah

---

<sup>5</sup>Kepastian hukum (*legal certainty*) sangat terkait dengan kejelasan rumusan sebuah regulasi sehingga dapat diprediksikan maksud dan tujuannya. Hal ini sesuai dengan pengertian kepastian hukum dalam berbagai doktrin dan putusan Pengadilan Eropa bahwa kepastian hukum mengandung makna: "*the principle which requires that the rules of law must be predictable as well as the extent of the rights which are conferred to individuals and obligations imposed upon them must be clear and precise*" Terjemahan bebasnya: prinsip yang mensyaratkan bahwa ketentuan hukum harus dapat terprediksi sebagaimana halnya lingkup hak yang diberikan kepada individu dan kewajiban yang diberi kepada mereka haruslah jelas dan persis"; dan "*the principle which ensures that individuals concerned must know what the law is so that would be able to plan their actions accordingly*". Terjemahan bebasnya: prinsip yang menjamin bahwa seseorang harus mengetahui hukum sehingga ia mampu merencanakan tindakannya sesuai dengan hukum itu.

beberapa ketentuan yang diatur dalam UU ASN, khususnya Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf f.

Pasal 87 ayat (2) UU ASN menyatakan:

*“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 penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana”.*

Dengan berpijak muatan materi Pasal 87 ayat (2) dapat ditarik kesimpulan bahwa PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak apabila telah memenuhi unsur:

- a. Melakukan tindak pidana;
- b. Tidak berencana;
- c. Dihukum penjara paling singkat 2 tahun atau dua tahun lebih;
- d. Putusan pengadilan sudah bekekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Dengan demikian untuk terbukti perbuatan yang bersangkutan melanggar Pasal 87 ayat (2) UU *a quo* harus terlaksananya unsur-unsur yang mencakup: terdapat tindak pidana yang tidak berencana (bisa karena kelaian); harus dihukum tidak kurang dari 2 tahun, dan putusan sudah ingkrah. Apabila tidak terpenuhi salah satu unsur tersebut maka PNS yang bersangkutan tidak dapat diberi sanksi pemberhentian dengan hormat, apalagi diberhentikan tidak dengan hormat. Ketentuan ini apabila disandingkan dengan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d menimbulkan kerancuan sehingga tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan. Untuk mengetahuinya akan diuraikan berikut ini.

Muatan materi Pasal 87 ayat (4) huruf b menyatakan, PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: *“dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum”.*

Muatan materi Pasal 87 ayat (4) huruf b tersebut mengandung unsur-unsurnya sebagai berikut:

- a. PNS diberhentikan dengan tidak hormat;
- b. Dihukum pidana penjara atau kurungan;
- c. Melakukan tindak pidana kejahatan jabatan;

- d. Melakukan tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan; dan/atau
- e. Melakukan kejahatan pidana umum.

Dengan memperhatikan unsur-unsur di atas terutama unsur huruf e yakni melakukan kejahatan pidana umum, dapat disimpulkan bahwa tindak pidana yang dilakukan itu meskipun tanpa ada unsur pidana kejahatan terkait jabatan, dihukum paling singkat 2 tahun atau dihukum kurang dari dua tahun (misalnya dihukum 7 hari saja), atau cuma dijatuhi pidana kurungan, maka sudah harus diberhentikan dengan tidak hormat. Oleh karena itu dengan adanya pasal ini menjadikan semua tindak pidana jenis apapun sudah dapat dijadikan alasan untuk memberhentikan PNS. Dengan demikian, sesungguhnya tidak diperlukan lagi ketentuan Pasal 87 ayat (2) dan juga ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf d.

Selanjutnya mengenai muatan materi norma hukum Pasal 87 ayat (4) huruf d berbunyi, PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: *“dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana”*.

Berdasarkan rumusan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf d tersebut dapat ditarik unsur-unsurnya sebagai berikut:

- a. PNS diberhentikan dengan tidak hormat;
- b. Dipidana penjara paling singkat 2 tahun;
- c. Tindak pidana (bukan pidana jabatan) dilakukan dengan berencana.

Syarat dipidana paling singkat 2 tahun yang terdapat dalam ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf d, tidak ada artinya karena dalam ketentuan ayat (4) huruf b tidak ditentukan masa hukum pidana paling singkat 2 tahun. Artinya dihukum pidana berapapun, misalnya kurang dari 2 tahun, sudah harus diberhentikan dari PNS. Jenis perbuatan pidananya pun tidak dibatasi apakah itu pidana terkait jabatan langsung atau tidak langsung atau pidana biasa, sama saja tetap harus diberhentikan dari PNS. Demikian juga apakah perbuatan pidana itu dilakukan direncanakan atau tidak, tetap harus diberhentikan dari PNS. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat persandingan unsur-unsur norma hukumnya pada tabel di bawah ini.

Tabel: Unsur-unsur norma hukum Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan ayat (4) huruf d.

No	Unsur-unsur	Pasal 87 (2)	Pasal 87 (4) b	Pasal 87 (4) d
a	b	c	d	e
1.	Tidak diberhentikan/ Diberhentikan dengan hormat/ Diberhentikan tidak hormat	Diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan	Diberhentikan tidak hormat	Diberhentikan tidak hormat
2.	Dihukum penjara atau kurungan	Dihukum penjara minimal 2 tahun	Dihukum penjara atau kurungan tidak ada lamanya	Dihukum penjara minimal 2 tahun
3.	Delik pidana, pidana umum, atau pidana jabatan	Tindak pidana	Pidana umum atau pidana jabatan	Tindak pidana
4.	Tidak berencana/ Berencana	Tidak berencana	Tidak diatur	Berencana
5.	Status vonis inkrah	Status vonis inkrah	Status vonis inkrah	Status vonis inkrah

Berdasarkan tabel tersebut maka secara minimalis atau setidaknya sesesorang PNS diberhentikan tidak dengan hormat apabila telah memenuhi unsur melakukan tindak pidana umum dengan dijatuhi hukuman pidana kurungan, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Sementara ketentuan lain mensyaratkan harus dipidana penjara dua tahun (bukan kurungan) atas tindak pidana umum yang dilakukan berencana. Sementara jika kejahatan pidana umum tersebut meski dihukum penjara dua tahun namun dilakukan tidak berencana, dapat dikenakan sanksi diberhentikan juga, namun sanksi pemberhentian itu harus dilakukan dengan status "pemberhentian dengan hormat".

Jadi syarat harus dipenjara minimal dua tahun atau kurang dua tahun, dilakukan dengan berencana atau tidak berencana, tidak ada artinya dengan adanya rumusan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b. Sebagai gambaran disajikan ilustrasi di bawah ini.

Si Fulan pegawai negeri sipil melakukan pelanggaran tindak pidana umum dan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (inkrah) dijatuhi hukuman pidana kurungan satu bulan. Terhadap kasus ini

ada tiga kemungkinan penjatuhan hukuman administrasi atau tidak oleh atasannya menurut Pasal 87 UU ASN 2014.

Pertama, Fulan tidak diberhentikan, rujukan Pasal 87 ayat (2);

Kedua, Fulan diberhentikan dengan hormat, rujukan Pasal 87 ayat (2);  
atau

Ketiga, Fulan diberhentikan dengan tidak hormat, rujukan Pasal 87 ayat (4)  
huruf b.

Maksudnya ada alasan hukum bagi atasannya untuk memberi sanksi administrasi kepada si Fulan dengan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat. Kondisi demikian jelas menimbulkan ketidak-pastian hukum, terhadap perbuatan kejahatan yang sama, seseorang PNS dapat dikenakan sanksi administrasi yang berbeda.

### ***Diskriminasi***

Penjatuhan sanksi administratif pemberhentian PNS yang sudah selesai menjalani hukumannya, apalagi lama pidana penjaranya kurang dari dua tahun, bahkan cuma hukuman kurungan, secara konstitusional dan filosofi bertentangan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 42/PUU-XIII/2015.

Dalam Putusan Nomor 42 tersebut MK memutuskan bahwa Pasal 7 huruf g UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota (UU Pilkada) dinyatakan inkonstitusional bersyarat yakni bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana".

Dalam pertimbangannya MK berpendapat: "Seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar dari penjara atau lembaga pemasyarakatan pada dasarnya adalah orang yang telah menyesali perbuatannya, telah bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi lagi perbuatannya. Dengan demikian, seseorang mantan narapidana yang sudah bertaubat tersebut tidak tepat jika diberikan hukuman lagi seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 huruf g UU 8/2015".

Kaitannya Putusan MK tersebut dengan Pasal 87 UU ASN 2014 terletak pada penjatuhan sanksi dua kali yakni sanksi administratif terhadap mantan narapidana yang telah selesai menjalani sanksi hukuman pidananya. Putusan MK

tersebut dapat dikatakan melarang penjatuhan sanksi lagi dalam bentuk sanksi administrasi pada perkara tindak kejahatan yang sama yang dilakukan oleh seseorang dan seseorang ini telah bebas karena selesai menjalani hukuman penjara. Hukuman administratif dalam UU ASN adalah diberhentikan, sementara hukum administratif dalam UU Pilkada adalah larangan mencalonan diri sebagai calon kepala daerah.

Oleh karena itu apabila norma hukum Pasal 87 UU ASN 2014 ini tetap dipertahankan maka sama saja dengan membiarkan terjadinya diskriminasi, artinya sama saja dengan membiarkan pelanggaran UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) dan (2)<sup>6</sup>. Satu sisi seseorang yang telah selesai menjalani hukum pidana dianggap menjadi warga negara merdeka yang dihormati hak asasinya sebagai manusia yang tidak salah lagi, di sisi lain seseorang PNS yang telah selesai menjalankan hukuman pidananya, masih terus dianggap sebagai orang yang salah, oleh karenanya harus dijatuhi sanksi diberhentikan dari pekerjaannya sebagai PNS.

### ***Kesimpulan***

Berdasarkan pertimbangan analisis di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa norma hukum dalam ketentuan Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan huruf d, saling bertentangan, tidak sinkron, tidak ada kejelasan rumusan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945 Pasal 28D.

Pasal 87 UU *a quo* apabila disandingkan dengan Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015, memunculkan diskriminasi dan ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2).

Akibat ketidakpastian hukum tersebut ketentuan pasal *a quo* sulit dilaksanakan oleh pemangku jabatan yang berwenang terutama dibagian sanksi pemberhentian terhadap bawahannya.

**Dr. Dian Puji Nugraha Simatupang, S.H., M.H.**

1. Ketentuan Pasal 87 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014

---

<sup>6</sup>Pasal 27 ayat (1): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ayat (2) nya: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Ketentuan norma yang memberikan pilihan “atau” dalam praktik menimbulkan ketidakpastian mengenai standar, syarat, kriteria, dan prosedur yang masuk ke dalam (1) diberhentikan dengan hormat dan (2) tidak diberhentikan. Pilihan tersebut menciptakan kerumitan administrasi negara menyangkut alas hukum dan alas fakta dalam hal keputusan diberhentikan atau tidak diberhentikan, yang pada gilirannya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya, sehingga tidak akan prosedural bagi setiap aparatur sipil negara yang akan diterapkan. Di sisi lain, bagi pejabat pembina kepegawaian dan instansi pemerintah situasi ketidakpastian atas standar, syarat, kriteria, dan prosedur akan menjadi risiko hukum atas munculnya gugatan dalam peradilan tata usaha negara berkaitan dengan tidak proseduralnya penerapan norma, tidak jelasnya standar dan kriteria bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana: apakah diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan.

Ketidakpastian norma tersebut tidak diikuti dengan standar operasional prosedur atau yang selalu digagas sejak penelitian disertasi saya pada 2011 dan dalam setiap menyampaikan konsep pembedaan sanksi hukum administrasi dan sanksi hukum pidana kepada pemerintah dan penegak hukum adalah membangun Protokol Sanksi bagi Aparatur Sipil Negara (PS-ASN), dengan bagan pembedaan sebagai berikut.

No	Bentuk Pelanggaran	Jenis Sanksi
1	Salah kira ( <i>dwaling</i> ) mengenai maksud, makna, syarat prosedur, dan ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan sendiri, peraturan administrasi, dan hubungan kedinasan	Sanksi administrasi berdasarkan Pasal 80-83 UU Nomor 30 Tahun 2014 <i>juncto</i> Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 <i>jis.</i> Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014.
2	Paksaan/ancaman ( <i>dwang</i> ) dan menerima atau memberikan suap ( <i>omkoperij</i> )	Sanksi pidana sesuai KUHPidana dan UU Tipikor
3	Tipuan ( <i>bedrog</i> ) yang dibuktikan dengan penerimaan uang, surat berharga, dan barang atau hak yang dinilai dengan uang secara melawan hukum dan tidak sah	Sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan pidananya

Pembedaan tersebut lebih jelas dibandingkan penormaan dengan kata “tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana” yang dalam bayangan pemikiran pembentuk norma kemungkinan ditujukan pada pidana umum. Akan tetapi, menurut van der Pot, sebagaimana dikutip oleh E. Utrecht dalam *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, kekurangan yuridis harus jelas ditujukan identifikasi apakah masuk ke dalam perbuatan melawan hukum administrasi atau perbuatan melawan hukum pidana. Misalnya, suatu aparatur sipil negara yang karena tugas pokok dan wewenang jabatannya harus menandatangani dokumen anggaran, kemudian dalam pelaksanaannya oleh anak buahnya terjadi perbuatan pidana khusus tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana karena menandatangani dokumen anggaran adalah tugas dan wewenangnya secara jabatan, bukan karena kemauannya sendiri. Hal ini dikecualikan jika setelah menandatangani juga menerima sesuatu dalam bentuk suap atau gratifikasi, tentu terhadapnya dikenakan pertanggungjawaban pidana karena menerima sesuatu, tetapi bukan karena menandatangani dokumen yang secara hukum administrasi negara sah karena jabatannya.

Oleh sebab itu, ketentuan Pasal 87 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014 dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum dan hak bagi ASN yang beritikad baik dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya sebaiknya sanksinya disesuaikan dengan ketentuan Pasal 80-Pasal 83 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan demikian, terdapat harmonisasi, sinkronisasi, dan integrasi yang baik dalam pengenaan sanksi terhadap aparatur sipil negara, serta memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

## 2. Ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan d UU Nomor 5 Tahun 2014

Norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan d UU Nomor 5 Tahun 2014 jelas menimbulkan ketidakpastian hukum dan tiadanya perlindungan hukum terhadap aparatur sipil negara jika tidak dimaknai dengan ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 20 *juncto* Pasal 80 - Pasal 83 UU Nomor 30 Tahun 2014 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang mengidentifikasi perbedaan mendasar antara sanksi pidana dan sanksi administrasi negara.

Sejak adanya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, identifikasi atas frasa penyalahgunaan wewenang dan kerugian negara tidak dapat lagi menjadi domain mutlak dalam hukum pidana yang dikenakan pertanggungjawaban pidana dan sanksi pidana. Keberadaan UU Nomor 30 Tahun 2014 memberikan kejelasan dan kepastian mengenai perbedaan maksud penyalahgunaan wewenang dalam hukum pidana dan hukum administrasi negara, serta kerugian negara yang terjadi dan dilakukan aparatur sipil negara.

Secara diagramatis dapat dikemukakan sebagai berikut.

No	Pembedaan	Bentuk Tindakan	Dasar Hukum
1	Penyalahgunaan wewenang menurut hukum administrasi	a. melampaui wewenang; b. mencampuradukkan wewenang; c. bertindak sewenang-wenang.	Pasal 17 dan Pasal 18 <i>juncto</i> Pasal 81-83 UU Nomor 30 Tahun 2014.
2	Penyalahgunaan wewenang menurut hukum pidana	suap/gratifikasi.	Pasal 3 UU Tipikor.
3	Kerugian Negara	Kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang nyata dan pasti karena kelalaian administrasi, yang diselesaikan dengan sanksi administrasi dan pengembalian kerugian negara.	Pasal 1 angka 13 <i>juncto</i> Pasal 59 UU Nomor 1 Tahun 2004 <i>juncto</i> Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014.
4	Kerugian Negara	Kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang nyata dan pasti karena perbuatan melawan hukum dalam bentuk penyimpangan seperti tipuan muslihat dan paksaan, serta suap, yang dikenakan dengan sanksi pidana, pengembalian kerugian negara tidak menghapus pidananya.	Pasal 1 angka 13 UU Nomor 1 Tahun 2004 <i>juncto</i> Pasal 34 dan 35 UU Nomor 17 Tahun 2003.

Pembedaan tersebut juga telah dikemukakan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang menyatakan:

“Dalam perkembangannya dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi. Kerugian negara menjadi unsur tindak pidana korupsi jika terdapat unsur melawan hukum dan penyalahgunaan

kewenangan. Dalam hal adanya penyalahgunaan kewenangan, suatu perbuatan baru dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila berimplikasi terhadap kerugian negara (kecuali untuk tindak pidana korupsi suap, gratifikasi, atau pemerasan), pelaku diuntungkan secara melawan hukum, masyarakat tidak dilayani, dan perbuatan tersebut merupakan tindakan tercela”.

Pembedaan norma yang dikemukakan sebelumnya itu justru tidak menjadi dasar bagi pengenaan pemberhentian tidak hormat bagi aparatur sipil negara. Ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU Nomor 5 Tahun 2014 tidak memberikan hak kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum kepada aparatur sipil negara yang beritikad baik dalam menjalankan tugasnya, tetapi dihadapkan pada risiko hukum. Dalam beberapa kasus pidana yang ditujukan kepada aparatur sipil negara ada yang memang benar dan terbukti telah memenuhi tindak pidana kejahatan jabatan atau yang ada hubungannya dengan jabatan. Akan tetapi, terdapat risiko hukum atas tugas, wewenang dan jabatan yang kemudian dijadikan dasar pengenaan pidana oleh aparatur penegak hukum. Padahal aparatur sipil negara tersebut tidak menerima atau memberikan apapun terkait dengan jabatannya, juga tidak mengancam. Akan tetapi, melakukan tindakan administrasi negara atas tugas pokok dan jabatannya.

Misalnya, salah satu kasusnya terjadi di perguruan tinggi di Yogyakarta, seorang guru besar yang merupakan ketua suatu lembaga, menandatangani dokumen administrasi pengadaan jasa pemerintah daerah. Menandatangani dokumen sebagai persyaratan administrasi pengadaan bukan karena kemauan sendiri, tetapi karena jabatannya sebagai ketua lembaga, kemudian dilakukan penyidikan dan dimintakan pertanggungjawaban pidana karena menandatangani dokumen persyaratan, padahal tidak menerima atau memberikan sesuatu, dan tidak ada dokumen yang fiktif dilakukan dirinya, apakah kemudian tepat sesuai hukum dan keadilan kepadanya dimintakan pertanggungjawaban pidana, kemudian diancam dipidana karena dianggap melaksanakan kejahatan jabatan padahal tindakan menandatangani dokumen atas tindakan hukum administrasi karena tugas dan wewenangnya. Pemberhentian tidak hormat akan dikenakan kepada guru besar aparatur sipil negara tersebut atas tindakan hukum administrasi negara yang dilakukan karena melaksanakan tugas jabatannya, tetapi secara tragis justru diberhentikan secara hormat karena melaksanakan jabatannya itu.

Satu lagi kasus di pegawai negeri sipil lelang di Bali, yang melaksanakan lelang barang piutang bank BUMN, tetapi kemudian dilaporkan oleh pihak yang berutang dengan pidana karena dianggap memasuki pekarangan dan menguasai secara melawan hukum, yang diancam pidana dan dakwaan pidana lebih dari dua tahun. Padahal, pegawai tersebut tidak menerima atau memberikan suap, melaksanakan sesuai standar operasional, dan ditahan. Atas ancaman pidananya tersebut jika putusan menyatakan terbukti pasti menyebabkan pegawai harus diberhentikan secara tidak hormat karena alasan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014. Padahal pegawai tersebut sedang melaksanakan tugas jabatan dan perintah atasan untuk melaksanakan lelang, tetapi karena diancam pidana melakukan pidana yang ancaman 2 (dua) tahun lebih akan berujung pada pemberhentian tidak hormat.

Ilustrasi kasus di atas menunjukkan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan d UU Nomor 5 Tahun 2014 harus dimaknai sebagai kejahatan jabatan yang berkaitan hanya paksaan/ancaman (*dwang*), suap (*omkoperi*), dan tipuan (*bedrog*) yang direncanakan atau disengaja dilakukan dirinya secara pribadi untuk keuntungan pribadi yang dibuktikan atas petikan putusan yang menyatakan terpenuhinya sifat melawan hukum tersebut. Aparatur sipil negara tidak dapat dikenakan pemberhentian tidak hormat seketika dengan hanya menggunakan putusan pidana berkaitan dengan kejahatan jabatan, tetapi harus tetap diperiksa untuk membuktikan telah adanya unsur paksaan/ancaman (*dwang*), suap (*omkoperi*), dan tipuan (*bedrog*) terlebih dahulu.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014 dapat dilaksanakan secara konstitusional dengan menerapkan ketentuan Pasal 20 UU Nomor 30 Tahun 2014 terlebih dahulu, dengan mengedepankan fungsi kewenangan Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) untuk menilai dan merekomendasikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan instansi yang berwenang mengenakan sanksi administrasi berdasarkan Pasal 80-Pasal 83 UU Nomor 30 Tahun 2014 atau memang langsung pemberhentian secara tidak hormat karena terpenuhinya unsur kejahatan jabatan dan keuntungan pribadi secara sengaja dan terencana.

Dengan adanya identifikasi atas pembedaan karakter dan alas faktanya secara prosedural, akan terdapat kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum bagi aparatur sipil negara sesuai dengan UUD 1945. Dengan demikian, pemberhentian

tidak hormat untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena adanya kejahatan jabatan dan kejahatan berencana tetap dilakukan terlepas syarat prosedur oleh administrasi negara sebagai bagian dari asas prosedural dan *audi et alteram partem* oleh administrasi negara.

**Dr. M. Sholehuddin, S.H., M.H.**

## **I. Pendahuluan**

Pasal 87 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU tentang ASN) menyatakan, bahwa:

*“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 penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana”* (garis bawah oleh Penulis).

Sedangkan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d menyatakan demikian:

*“PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:*

- b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum.*
- d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena telah melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.*

Kalau kita simak dengan saksama rumusan norma dalam Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d tersebut di atas, sesungguhnya merupakan ‘norma sanksi’ yang bersifat administratif, yakni sanksi ‘pemberhentian’ seorang PNS, bukan merupakan norma yang bersifat aturan terhadap perbuatan yang dilarang atau diperintahkan untuk dilakukan. Dengan kata lain, rumusan normanya bukanlah rumusan suatu delik yang di dalamnya mencantumkan suatu sanksi, tetapi merupakan penetapan suatu sanksi administratif terhadap PNS sebagai akibat telah melakukan suatu tindak pidana. Selain itu, pengaturan norma yang ditetapkan dalam pasal tersebut di atas, tidak mengandung perintah moral. Padahal sejatinya pasal-pasal hukum menurut R. Dworkin<sup>7</sup> merupakan perintah-perintah moral dalam wujud *legal*. Misalnya perintah moral dalam Pasal 362 KUHP

---

<sup>7</sup>Yovita A. Mangesti dan Bernard L.Tanja, *Moralitas Hukum*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2014, h. 49.

adalah “jangan merampas milik orang lain!”. Perintah yang lebih umum adalah “hormati hak orang lain!”. Lebih umum lagi adalah *honeste vivere!* (hidup terhormat). Contoh perintah moral dalam norma hukum administrasi: Larangan tidak masuk kerja tanpa izin adalah “bekerja harus disiplin!”.

Suatu sanksi dalam setiap jenis peraturan perundang-undangan selalu memiliki tujuan tertentu. Paling tidak, suatu sanksi terkait erat dengan upaya perlindungan terhadap kepentingan hukum yang hendak diaturnya. Suatu sanksi bukan sekadar bertujuan praktis *an sich*, melainkan lebih dari itu mengandung suatu tujuan filosofis. Tujuan praktisnya adalah memberikan jaminan kepada masyarakat atau negara untuk mengembalikan keseimbangan kepentingan kehidupan sosial sebagai akibat terjadinya pelanggaran norma. Secara filosofis bertujuan memberikan kesadaran pentingnya nilai sebuah tanggung jawab atas perbuatan yang melanggar norma untuk mewujudkan rasa keadilan. Karena itu tepat sekali apa yang pernah ditegaskan Simons<sup>8</sup>, bahwa bagian terpenting dari setiap peraturan perundang-undangan adalah sistem sanksi yang dianutnya.

Dari kacamata pelaksana peraturan perundang-undangan atau aparat penegak hukum, suatu sanksi dapat digunakan sebagai ‘alat penyelesai’ untuk mengakhiri pelanggaran terhadap norma-norma yang telah dirumuskan. Dengan mencantumkan sanksi yang ‘*compatible*’ dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka dapat diharapkan adanya kewibawaan hukum (perlindungan dan kepastian hukum) sehingga dapat memperkuat eksistensi dan penerapannya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dari penjelasan singkat di atas, dapat dipertanyakan tentang 2 (dua) hal sebagai berikut:

*Pertama*, apakah sanksi ‘pemberhentian’ seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagaimana diatur oleh Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d yang terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN tersebut termasuk ruang lingkup norma sanksi hukum administrasi atau norma sanksi hukum pidana? Lalu

---

<sup>8</sup>Lihat D. Simons, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie*, 1918, h. 14, dalam: J.E. Sahetapy, *Pidana Mati dalam Negara Pancasila*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 102. Bahkan Sahetapy lebih menekankan bahwa sistem pidana dan pembedaan merupakan watak suatu bangsa. Pidana merupakan insan kamil (*geweten*) suatu bangsa, dan karenanya mencerminkan pula tingkat budaya hukum dari suatu bangsa.

apa konsekuensi yuridisnya apabila norma tersebut bukan norma sanksi hukum administrasi?

*Kedua*, apakah substansi Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN bertentangan dengan konsepsi ‘*perlindungan dan kepastian hukum*’ sebagai bagian dari perlindungan hak-hak asasi warga negara yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945?

## II. Pembahasan

2.1. Hukum terdiri dari beberapa bidang. Ada bidang hukum perdata, hukum tata negara, hukum pidana, dan hukum administrasi negara. Masing-masing bidang hukum tersebut mempunyai norma dan sistem sanksinya sendiri. Hukum administrasi misalnya, norma yang diatur adalah menyangkut persoalan-persoalan tentang kewenangan jabatan (termasuk norma perilaku pejabatnya) karena hukum administrasi adalah hukum yang mengatur badan-badan pemerintahan termasuk tugas dan kewenangan jabatannya.

Berbeda halnya dengan hukum pidana yang tidak membuat normanya sendiri. Norma hukum pidana berasal dari norma bidang hukum lainnya, tetapi hukum pidana mempunyai sistem sanksi tersendiri. Namun demikian, dalam hal-hal tertentu, bentuk-bentuk dari sanksi hukum pidana menyerupai jenis sanksi dalam hukum perdata maupun hukum administrasi. Seperti bentuk sanksi pidana “denda” atau sanksi tindakan “pencabutan hak-hak tertentu”.<sup>9</sup>

Rumusan norma sanksi yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) UU tentang ASN adalah soal ‘*pemberhentian dengan hormat*’ dan ‘*pemberhentian tidak dengan hormat*’ terhadap seorang PNS. Norma sanksi tersebut tidak didasarkan pada adanya rumusan larangan atau perintah perbuatan yang (akan) dilanggar, tetapi didasarkan pada adanya perbuatan yang merupakan tindak pidana atau *delik* yang (telah) dilanggar dan sudah diberi sanksi pidana dan/atau tindakan. Dalam perspektif metode dan teknik perundang-undangan, rumusan norma sanksi yang demikian dapat dikatakan tidak *valid* (sah) karena didasarkan pada norma-norma suatu delik yang sudah divonis oleh lembaga yudisial (badan peradilan/kekuasaan kehakiman/*judicative power*). Semestinya norma sanksi administratif harus berdasar pada ketentuan norma perilaku pejabatnya yang

---

<sup>9</sup>Sistem sanksi dalam hukum pidana dikenal dengan istilah “*double track system*”, yakni sistem dua jalur adalah “sanksi pidana” (*punishment*) dan “sanksi tindakan” (*treatment*).

berhubungan langsung dengan tugas-tugas dan kewajiban jabatannya. Inilah *materi muatan* yang sah dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang norma-norma jabatan dan perilaku pejabatnya, seperti yang harus tertuang dalam UU tentang Aparatur Sipil Negara.

Terlebih-lebih lagi, rumusan norma sanksi yang diatur secara *in abstracto* dalam pasal UU tentang ASN tersebut di atas, jika diterapkan ke dalam kasus *in concreto* dapat dipastikan terjadi penghukuman atau penjatuhan sanksi dua kali dan bahkan bisa tiga kali, yakni pertama adalah: *sanksi pidana (penjara) dan tindakan* (termasuk sanksi 'pencabutan hak-hak tertentu', seperti: tidak dapat menduduki jabatan tertentu atau tidak dapat dipilih/memilih) oleh Hakim peradilan pidana (Pengadilan Negeri, atau Pengadilan Tinggi, ataupun Mahkamah Agung). Kedua adalah: sanksi '*pemberhentian dengan hormat*' atau '*pemberhentian tidak dengan hormat*' oleh Pejabat Administrasi Negara. Bahkan ketiga adalah: sebelum diberhentikan (baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat), juga sudah diberi sanksi administrasi pemotongan gaji 25% atau pemberhentian dari jabatan strukturalnya.

Dalam konteks perkara pidana, seseorang tidak boleh dituntut atau diadili dua kali, apalagi dengan menjatuhkan sanksi lebih dari satu kali. Apabila hal ini terjadi, maka merupakan pelanggaran terhadap asas "*ne bis in idem*" sebagai salah satu alasan gugurnya hak menuntut pidana. Dalam doktrin ilmu hukum pidana, "*ne bis in idem*" adalah "*kracht van gewijsde zaak*", bukan "*in kracht van gewijsde*". Penekanannya pada kata "*zaak*" atau "perbuatan", baik perbuatan dalam arti "peristiwa jahat yang telah terjadi" (*misdadig voorval*) atau tindak pidana, atau juga "perbuatan yang menjadi pokok dakwaan" (*de handeling zoals die is te laste gelegd*), maupun "perbuatan materiel" (*materiele handeling*). Jadi, dalam konteks pemeriksaan kembali dan/atau penjatuhan sanksi kembali terhadap suatu "perbuatan" yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Rasio asas "*ne bis in idem*" mengandung 2 (dua) hal. Pertama, tiap perkara, baik perkara perdata, perkara administrasi negara maupun perkara pidana harus diselesaikan secara definitif. Kedua, tujuan tiap-tiap suatu peraturan (undang-undang) adalah memberi kepastian hukum terhadap rakyat dan penegak hukumnya itu sendiri. Secara filosofis, asas tersebut mengandung makna bahwa jangan sampai penegak hukum atau penguasa berulang-ulang memperkarakan tentang suatu tindak pidana yang sama sehingga dalam satu tindak pidana, ada

putusan dan sanksi berbeda yang akan mengurangi kewibawaan dan kepercayaan rakyat terhadap penegak hukumnya. Sekali orang ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa maupun terpidana, harus diberi ketenangan hati. Janganlah orang tersebut dibiarkan terus-menerus dengan perasaan terancam oleh bahaya penuntutan kembali ataupun penjatuhan sanksi kembali dalam perkara yang sama oleh negara.

2.2. Rumusan norma dalam Pasal 87 ayat (2) UU tentang ASN secara gramatikal mengandung makna 'ketidakpastian hukum' dan tidak menjamin adanya 'perlindungan hukum' karena berpotensi terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau bahkan sewenang-wenang (*abus de droit*) oleh pemegang kebijakan eksekutif (*executive power*). Frasa '*dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan*' merupakan sistem perumusan norma alternatif. '*Kalau tidak begini ya begitu*', '*kalau tidak ini ya itu*'. Dengan kata yang lebih tegas, perumusan norma dalam suatu undang-undang yang demikian mengandung "interpretatif subjektif absolut". Atau meminjam istilah Profesor Andi Hamzah disebut dengan "Pasal Blanko" yang diberikan pemegang kebijakan legislatif (*legislation policy/legislative power*) kepada pemegang kebijakan eksekutif (*execution policy/executive power*).

Secara konseptual keilmuan, rumusan norma dalam Pasal 87 ayat (2) UU tentang ASN tersebut, khususnya pada frasa '*melakukan tindak pidana dengan hukuman penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana*' juga bersifat 'rancu' atau kacau (*confused*) karena tindak pidana atau delik yang dilakukan tidak berencana itu bukan menjadi unsur perbuatan yang dirumuskan dalam suatu delik. Jadi, dapat dipastikan tidak tertulis atau tidak tercantum dalam suatu putusan hakim. Lantas siapa yang akan menilai bahwa tindak pidana yang telah dilakukan tersebut adalah tidak berencana. Apakah pejabat administrasi negara yang berwenang memberikan sanksi kepada PNS itu?

Lain halnya dengan delik yang dikualifisir (*qualifiziered delict*) atau yang diperberat ancaman sanksinya, seperti tindak pidana 'pembunuhan berencana' (*moord*) yang harus dicantumkan sebagai unsur delik inti (*bestanddeel delict*) dan harus dibuktikan di depan persidangan soal perencanaan perbuatannya dan dinilai serta diputuskan oleh hakim.

Demikian pula, rumusan norma dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU tentang ASN tersebut secara sintaksis atau tata kalimatnya bersifat '*contradictio in terminis*' karena di satu sisi mengatur sanksi 'pemberhentian tidak dengan hormat' yang mendasarkan pada putusan atau vonis terhadap semua tindak pidana (baik kejahatan jabatan, kejahatan yang berhubungan dengan jabatan dan/atau tindak pidana umum) yang dijatuhi sanksi pidana penjara atau kurungan dengan tidak mencantumkan sanksi minimum khusus. Sementara di sisi lain, mengatur sanksi 'pemberhentian tidak dengan hormat', juga mendasarkan pada adanya vonis pidana penjara saja tetapi dengan mencantumkan sanksi pidana minimum khusus.

Sesungguhnya perumusan norma dalam pasal tersebut di atas, sangat kacau dan terkesan tidak cermat karena istilah 'kejahatan jabatan' atau 'kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan' itu hanyalah sebuah "*Title*" atau penamaan untuk mengelompokkan jenis-jenis suatu delik, bukan sebutan dari delik itu sendiri. Padahal perumusan suatu norma, sejauh menyangkut atau berhubungan dengan soal pemidanaan (hukuman/sanksi) harus taat asas '*lex stricta*', '*lex certa*', dan '*lex scripta*', yakni asas hukum yang menegaskan bahwa suatu aturan hukum harus disusun secara jelas, tegas, tidak bias, dan ketat sehingga tidak mempunyai ruang untuk diinterpretasikan meluas, ambigu, atau bahkan multitafsir.<sup>10</sup> Semua asas tersebut ditujukan untuk terjaminnya perlindungan hukum, kepastian hukum, dan keadilan hukum bagi semua warga negara.

### III. Penutup

Berdasar pada analisis di atas, dapat diambil suatu konklusi bahwa substansi Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bertentangan dengan konsepsi '*perlindungan dan kepastian hukum*' sebagai bagian dari perlindungan hak-hak asasi warga negara yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>10</sup>Pengertian ketiga asas tersebut mengharuskan perumusan ketentuan perundang-undangan dilakukan secermat mungkin dan jelas. Dengan kata lain, soal 'penafsiran norma' dalam suatu undang-undang harus dilakukan secara ketat (*strictieve interpretatie* atau *strictissimae interpretatio*), dalam arti menggunakan penafsiran undang-undang secara terbatas, sebagaimana ditegaskan Simons yang dikutip oleh Lamintang, bahwa: "*Hot hoefdbegins moet zijn de wet uit zich zelf moet worden verklaard*".

Kepastian hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan menurut Joseph Raz, Peczenik, dan Fuller<sup>11</sup> harus mengandung unsur-unsur: prinsip legalitas, teks hukumnya jelas dan tepat, tidak kontradiktif, *due process of law*, tidak berlaku surut (non-retroaktif), tidak sewenang-wenang dan kasus yang sama diputuskan dengan cara yang sama.

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan tanggal 8 Januari 2019 dan juga menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan pada tanggal 30 Januari 2019, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UU ASN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945**

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian terhadap Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 87 ayat (2) UU ASN

*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 87 ayat (4) huruf b dan d UU ASN

*PNS dapat diberhentikan tidak dengan hormat karena:*

*b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;*

*d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.*

#### **B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL PEMOHON YANG DIANGGAP DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL A QUO UU ASN**

---

<sup>11</sup>Bernard L. Tanja, dkk., Teori Hukum; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, h. 214 – 217.

Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* menyampaikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan oleh pemberlakuan ketentuan *a quo* UU ASN yang pada intinya:

1. Bahwa permohonan Pemohon ini diawali dari timbulnya peristiwa hukum terbitnya UU Aparatur Sipil Negara yang mengatur dalam Pasal 87 ayat (2) yang menciptakan norma hukum yang fakultatif yaitu Pemohon atau PNS lain yang selepas dari pemidanaan “dapat” diberhentikan atau tidak diberhentikan. Peristiwa hukum lain adalah norma hukum Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d yang memastikan Pemohon atau PNS lain yang selepas dari pemidanaan harus diberhentikan.

(vide perbaikan permohonan halaman 13)

2. Bahwa Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018 dan Nomor 153/KEP/2018 tentang penegakan hukum terhadap 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 hubungannya dengan jabatan tertanggal 13 September 2018, maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tertanggal 18 September 2018 termasuk pencabutan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri *in litis* Keputusan Bersama *a quo* dan Surat Edaran *in litis*, sesuai asas hukum tidak diperbolehkan memerintahkan kembali penghukuman sesuai Pasal 87 ayat (4) huruf b karena apabila penghukuman akan menggunakan UU ASN berarti pejabat pembina kepegawaian akan melanggar hukum karena tidak diperbolehkan menggunakan undang-undang yang berlaku surut.

(vide perbaikan permohonan halaman 19)

Bahwa Pemohon menganggap pasal-pasal *a quo* UU ASN bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

**Pasal 1 ayat (3)**

*Negara Indonesia adalah negara hukum.*

**Pasal 27 ayat (1)**

*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*

**Pasal 28D ayat (1)**

*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

**Pasal 28I ayat (2)**

*Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

**C. KETERANGAN DPR RI**

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam perbaikan permohonan, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

**1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto*. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara".*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah "*hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*"

Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*".

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "Penjelasan Pasal 51 ayat (1)" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai batasan kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007*) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Terhadap

kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI memberikan pandangan dengan berdasarkan 5 batasan kerugian konstitusional sebagai berikut:

**a. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.**

Bahwa Pemohon *a quo* yang pada saat ini berstatus sebagai pegawai negeri sipil dan pernah menjalani hukuman penjara selama 12 bulan mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Bahwa terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian pada intinya mengatur tentang syarat mengenai PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau diberhentikan dengan tidak hormat berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* berlaku umum untuk semua PNS yang telah dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sehingga rumusan norma tersebut sama sekali tidak ada relevansinya dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karenanya tidak bertentangan dengan UUD 1945. Kewenangan dan/atau hak konstitusional para Pemohon yang di jadikan batu uji dalam permohonan *a quo* tidak tepat dan tidak ada pertautannya dengan pasal *a quo* UU ASN.

**b. Terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang.**

Bahwa pasal *a quo* sama sekali tidak mengurangi hak Pemohon sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, karena Pemohon kembali aktif bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil dan masih mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak, mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum serta perlakuan sama di hadapan hukum. Bahwa mengingat pasal *a quo* sebagaimana dinyatakan dalam huruf a tidak ada

pertautannya dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, maka sudah jelas tidak ada kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dialami oleh para Pemohon dengan berlakunya pasal *a quo* UU ASN.

**c. Terkait dengan adanya kerugian hak konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.**

Bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* pada intinya beranggapan ketentuan pasal-pasal *a quo* UU ASN berpotensi ditafsirkan secara subyektif dan sewenang-wenang oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) karena ketidakkonsistenan dan tidak adanya kepastian hukum terhadap kualifikasi atas pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat dan/atau dapat tidak diberhentikan. Selain itu, para Pemohon beranggapan dengan tidak dicantumkannya hukuman minimal dalam pasal *a quo* menjadikan pembentuk Undang-Undang menjadi sewenang-wenang, sebab siapapun yang dipidana berkaitan dengan jabatan bisa diberhentikan dengan tidak hormat.

Bahwa hal tersebut merupakan kekhawatiran dan asumsi Pemohon yang dalam permohonan *a quo* belum dapat membuktikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual yang dialami Pemohon. Bahwa dalil Pemohon tersebut dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit adanya kerugian konstitusional yang sangat spesifik dan aktual sudah terjadi ataupun yang potensial terjadi yang dapat dipastikan terjadi karena berlakunya pasal *a quo* UU ASN.

**d. Terkait dengan adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.**

Bahwa sebagaimana yang telah dikemukakan, bahwa Pemohon tidak memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional terkait dengan pengujian pasal *a quo* UU ASN, karena antara pasal *a quo* UU ASN

tidak ada pertautannya dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Pemohon juga tidak mengalami kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik, khusus dan aktual dengan berlakunya ketentuan pasal *a quo* UU ASN, sehingga tidak terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan Pemohon dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

**e. Terkait dengan adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.**

Bahwa karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan Pemohon dengan pasal *a quo* UU ASN maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian UU *a quo* tidak akan berdampak apapun pada Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara, dan menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Bahwa selain itu DPR RI memberikan pandangan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

*“Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d’interest, point d’action, dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa “tiada gugatan tanpa hubungan hukum“ (no action without legal connection).*

Bahwa demikian juga pertimbangan hukum oleh MK terhadap *legal standing* Pemohon [3.8] dalam Perkara Nomor 8/PUU-VIII/2010 yang

menguji Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR, yang menyatakan bahwa:

*“Menimbang bahwa Mahkamah dalam menilai ada tidaknya kepentingan para Pemohon dalam pengujian formil UU 6/1954, akan mendasarkan kepada Putusan Nomor 27/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2010 yang mensyaratkan adanya pertautan antara para Pemohon dengan Undang-undang yang dimohonkan pengujian.”*

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI berpandangan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena Pemohon perkara *a quo* tidak mendalilkan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik, aktual, dan potensial dapat terjadi, dan Pemohon juga tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan UU MK, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan MK terdahulu.

Bahwa dalam hal ini DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

## **2. Pengujian Pasal-pasal A Quo UU ASN**

### **a. Pandangan Umum**

- 1) Bahwa Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta

melalui pembangunan ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat. Pegawai ASN sebagai bagian dari unsur penyelenggara negara dan pemerintahan dituntut harus bersih dan bebas dari korupsi serta menaati Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 2) Bahwa penyelenggaraan negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 dan bahwa praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-penyelenggara negara melainkan juga antara penyelenggaraan negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.
- 3) Bahwa dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, Pemerintah Indonesia telah meletakkan landasan kebijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- 4) Bahwa ketentuan Pasal 5 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme mengatur bahwa setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk:

1. mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;
2. bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat;
3. melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat;
4. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
5. melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan;
6. melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 20 UU Nomor 28 Tahun 1999 mengatur:

- (1). Setiap penyelenggara negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1, 2, 3, 5, atau 6 dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - (2). Setiap penyelenggara negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 atau 7 dikenakan sanksi pidana dan atau sanksi perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Bahwa terkait dengan pengaturan yang berlaku untuk ASN dalam penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sudah diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 *juncto* UU ASN. Bahwa UU Nomor 28 Tahun 1999 dan UU ASN merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan sasaran pokok pengaturannya adalah para penyelenggara negara yang meliputi pejabat negara pada lembaga negara, menteri, gubernur, hakim, pejabat negara, dan/atau pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan para aparatur sipil negara, baik yang berstatus PNS maupun PPPK.

#### **b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan**

- 1) Bahwa DPR RI berpandangan bahwa tindak pidana korupsi tidak saja membahayakan keuangan negara. Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa praktik korupsi di Indonesia telah sampai pada yang paling membahayakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan Romli Atmasasmita menyatakan bahwa masalah korupsi sudah merupakan ancaman yang bersifat serius terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat nasional dan internasional. Sehingga terdapat kepincangan pada bagian pendapatan yang diterima oleh berbagai golongan masyarakat yang disebut sebagai *relatif inequality* atau terdapat tingkat kemiskinan yang absolut (*absolut poverty*). Kondisi yang demikian tentu yang sangat dirugikan adalah rakyat dalam tataran akar rumput, yang seharusnya mendapat jaminan kesejahteraan sesuai dengan jaminan yang dituangkan dalam konstitusi.

Bahwa ketentuan Pasal 87 UU ASN merupakan suatu tatanan norma yang tidak terpisahkan dengan ketentuan Pasal 86 UU ASN, yang secara jelas menyatakan bahwa untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS. Lebih lanjut, ketentuan mengenai disiplin PNS diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang dalam hal ini adalah PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Bahwa dalam peraturan pemerintah tersebut secara tegas disebutkan jenis hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan terhadap suatu pelanggaran disiplin. Hal ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Demikian juga

dengan batasan kewenangan bagi pejabat yang berwenang menghukum. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat sesuai dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan. Selain hal tersebut, bagi PNS yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak untuk membela diri melalui upaya administratif, sehingga dapat menghindari terjadinya kesewenangan dalam penjatuhan hukuman disiplin.

- 2) Bahwa kebijakan (*policy*) jelas tergambar pada Bagian Penjelasan Umum UU ASN yang menegaskan bahwa tujuan (*doelmatigheid*) UU *a quo* sesuai dengan persyaratan sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni adanya tujuan yang jelas, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaannya. Sedangkan aturan-aturan (*rules*) adalah ketentuan-ketentuan yang digunakan sebagai landasan mencapai tujuan yang hendak diwujudkan tersebut.
- 3) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang beranggapan bahwa ketentuan pasal *a quo* UU ASN bersifat diskriminatif, DPR RI berpandangan bahwa mengutip pandangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004, bertanggal 12 April 2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005, bertanggal 29 Maret 2006, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, telah menyatakan batasan diskriminasi, yaitu:
  - Bahwa diskriminasi dapat dikatakan terjadi jika terdapat setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat

pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia, dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya;

- Bahwa diskriminasi baru dapat dikatakan ada jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu. Justru jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan;
- Bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

Bahwa atas dasar pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut, tidak tepat Pemohon menyatakan bahwa pengaturan dalam ketentuan pasal *a quo* UU ASN bersifat diskriminatif mengingat pemberlakuan ketentuan pasal *a quo* tidak hanya terhadap Pemohon tetapi berlaku juga bagi seluruh ASN dan bukan pengaturan yang didasarkan pada perbedaan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik.

- 4) Bahwa DPR RI berpandangan bahwa Pemohon yang melakukan tindak pidana korupsi harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Bahwa Pemohon sebagai PNS yang melakukan tindak pidana korupsi telah melanggar sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan yang terdapat dalam Pasal 66 UU ASN dan Pasal 39 s.d. Pasal 44 PP Nomor 11 Tahun 2017. Sumpah/janji pegawai negeri sipil adalah pernyataan kesanggupan untuk melakukan suatu keharusan atau tidak melakukan suatu larangan. Seorang pegawai negeri sipil mengangkat sumpah/janji berdasarkan keyakinan agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, hal ini menandakan bahwa pernyataan kesanggupan

dalam sumpah/janji yang diucapkan juga ditujukan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Setiap pegawai negeri sipil harus menaati sumpah yang diucapkan dengan sebaik-baiknya dan tidak melanggar sumpah/janji tersebut selama masih berkedudukan sebagai pegawai negeri sipil. Bahwa pemberhentian tidak dengan hormat itu adalah bagian dari sanksi yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 247 PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

- 5) Bahwa DPR RI merujuk pada pertimbangan putusan angka [3.17] dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan:

*“...Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas, dan ketidakadilan yang intolerable...”*

Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan:

*“...sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.*

Jika ketentuan dalam pasal *a quo* dikaitkan dengan uraian di atas, maka ketentuan dalam pasal *a quo* yang mengatur mengenai pemberhentian PNS karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap merupakan suatu kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Dengan demikian, perlu kiranya Pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersoalkan bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

- 6) Bahwa berdasarkan pandangan tersebut, ketentuan pasal-pasal *a quo* UU ASN tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

### c. Risalah Pembahasan Undang-Undang

Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal-pasal *a quo* yang merupakan lampiran yang tidak terpisahkan dari Keterangan DPR sebagai berikut:

#### • Rapat Timus dan Timsin, Jumat, 13 Desember 2013

##### **Ketua Rapat:**

BKN nambah ya, ya silakan rumuskan, oke. Berikutnya masuk Bab 9 manajemen pegawai ASN. Silakan Bu.

##### **Ahli Bahasa:**

...Paragraf dua belas, pemberhentian, Pasal 86 ayat (1), PNS diberhentikan dengan hormat karena;

- a. Meninggal dunia.
- b. Atas permintaan sendiri.
- c. Mencapai batas usia pensiun.
- d. Perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
- e. Tidak cakap jasmani dan atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

Ayat (2), PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena;

- a. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 4 tahun.
- b. Melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat.

Ayat (3), PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena;

- a. Melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan;
- c. Menjadi anggota dan atau pengurus partai politik; dan

- d. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindakan pidana yang diancam dengan pidana penjara 4 tahun atau lebih.

**F- PAN (Rusli Ridwan):**

Sedikit pimpinan, saya sedikit lagi, ini mengganggu, ini yang berkaitan dengan Pasal 86 ya, Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) yang berkaitan dengan ancaman hukuman itu. Kalau ancaman hukuman ini sebaiknya mau dicoret saja ini karena sudah dihukum baru kan di berhentikan. Kalau sudah diancam baru diberhentikan ini nggak adil, bunyinya katakanlah begini “PNS yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena;

- a. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam. Kata-kata diancam ini sebaiknya dihilangkan saja, jadi kata-katanya menjadi “karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara” saya tidak tahu istilah tadi, Terima Kasih.

**Ketua Rapat:**

Jadi putusannya sudah jatuh Pak, cuma putusan yang dijatuhkan itu atas delik sebuah tindak pidana yang ancamannya saya usul 5 tahun, kenapa mesti 4 tahun normanya secara umumkan dimana-mana 5 tahun. Jadi toh yang lainkan sudah bisa kena sanksi yang lain. Tanpa dipidanapun kalau melanggar disini juga sampai bisa diberhentikan tidak dengan hormat. Karena peraturan disiplinlah itupun bisa, tapi kalau soal pidana-pidana dihukum Pak. Tetap, karena ancaman itu ada yang satu tahun ada ancaman hukuman mati Pak. Kang Aus silakan. tetap 5 tahun. Jadi dia sudah dihukum Pak. Tetap, karena ancaman itu ada yang satu tahun ada ancaman hukuman mati Pak. Kang Aus silakan.

• **Rapat Kerja ke-II (13 Desember 2013)**

**Prof. Zudan:**

...Kalau disini yang Pasal 87 lama ayat (2), setiap orang yang akan dihukum atau memperoleh hukuman berkekuatan hukum tetap itu langsung diberhentikan, tidak pernah dilihat penyebabnya mengapa dia dihukum. Pasal ini keluar dari filosofi bahwa setiap orang yang bersalah itu bisa terjadi karena bukan karena sengaja misalnya orang yang menabrak orang, menyebabkan matinya orang karena kecelakaan itu harus diberi pilihan oleh atasannya diberhentikan atau tidak diberhentikan atau yang melakukan perbuatan tidak menyenangkan, kalau disini seolah-olah semua yang pernah dipidana penjara dengan ancaman 4 tahun itu berarti langsung diberhentikan, barangkali masih lebih humanis yang undang-undang yang 43 ini Bapak pimpinan ini perlu kita cermati dari yang ayat dua. Diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan, harus ada pilihan diberhentikan atau tidak diberhentikan. Apakah adil misalnya

seseorang yang karena tabrakan dia dipidana 3 bulan, ancamannya memang di bawah 4 tahun dan cara perumusannya kita harus mencoba membongkar kembali. Inikan paradigma lama yang diikuti di seluruh hampir semua perundang-undangan kita, selalu melihat kepada sesuatu yang masih terumus dalam kitab undang-undang hukum pidana bukan pada hukuman *real* nya. Ini ancamannya sama-sama 4 tahun, yang satu di pidana 2 bulan yang satu dipidana 3,5 tahun sanksinya sama bisa diberhentikan. Apakah tidak kita mencoba nanti sistem sanksi itu setara dengan hukuman *real* yang diterima bukan melihat kepada ancaman. Hal-hal yang semacam ini kita melihat kepada semua yang lama-lama itu menggunakan ancaman. Tapi itu tidak adil karena dengan hukum satu bulan dia pun diberhentikan karena ancamannya sama. Nah ini yang perlu kita lakukan, pengkajian untuk melihat kepada dimensi keadilan, kira-kira itu Pak Agun Terima Kasih.

Demikian Keterangan DPR RI kami sampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, memutus, dan mengadili perkara *a quo* memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 87 ayat (2), dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945; dan
5. Menyatakan ketentuan Pasal 87 ayat (2), dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan tanggal 11 Desember 2018 dan juga menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

## I. POKOK PERMOHONAN

Bahwa Pemohon pada pokoknya memohon Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menguji:

Ketentuan Pasal 87 ayat (2) UU ASN, yang berbunyi sebagai berikut:

*“Pasal 87*

- (1) ...
- (2) *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.”*

Ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, yang berbunyi sebagai berikut:

*“Pasal 87*

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...
- (4) *PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena:*
  - a. ...
  - b. *Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;*
  - c. ...
  - d. *dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.”*

yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 yakni terhadap pasal-pasal sebagai berikut:

**a. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945** yang berbunyi:

*“Pasal 1*

- (1) ...
- (2) ...
- (3) *Negara Indonesia adalah negara hukum”.*

**b. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945** yang berbunyi:

*“Pasal 27*

- (1) *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.*
- (2) ...
- (3) ...

**c. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:***“Pasal 28D*

- (1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.*
- (2) ...
- (3) ...

**d. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:***Pasal 28I*

- (1) ...
- (2) *“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.*
- (3) ...
- (4) ...
- (5) ...

**II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON**

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
  - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
  - c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
2. Bahwa Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:
- a. adanya hak dan atau kewenangan Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan atau kewenangan tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak seperti yang didalilkan tidak akan dan/atau tidak lagi terjadi;
3. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah sangat penting untuk menilai apakah benar para Pemohon telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan *a quo*.
  4. Bahwa terhadap dalil adanya kerugian konstitusional dari Pemohon, dapat diuraikan sebagai berikut:
    - a. Bahwa menurut Pemerintah persoalan kerugian yang didalilkan oleh Pemohon bukanlah persoalan kerugian konstitusional, karena dalil pokok kerugian konstitusional yang diuraikan oleh Pemohon, yang terletak pada hukuman berupa pemberhentian berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atas tindak pidana yang dilakukan Pemohon baik yang ada hubungannya dengan jabatan maupun umum tidak terdapat kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dengan berlakunya norma yang diuji. Pokok kerugian tersebut lebih kepada persoalan implementasi bagaimana penegakan hukum (*law enforcement*) administrasi kepegawaian.
    - b. Bahwa sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, hakim memiliki kewenangan konstitusional (kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perkara) yang didasarkan pada Pasal 24 UUD 1945, Pasal 1 angka 1, Pasal 18, dan Pasal 25 ayat (5) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *juncto* Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
    - c. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 10 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, pada prinsipnya dinyatakan bahwa "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak

ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”, sehingga terhadap segala penolakan sebagaimana didalilkan Pemohon tersebut, telah ada mekanisme hukum yang dapat ditempuh secara hukum, dan hal itu sama sekali tidak terkait dengan dengan berlakunya UU *a quo* yang diuji.

- d. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas cukup menjadi landasan bagi Pemerintah untuk mengatakan bahwa, permohonan Pemohon tidak terdapat kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dengan berlakunya norma yang diuji sehingga Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Selanjutnya menurut Pemerintah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklard*).

### **III. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI**

#### **A. Landasan Filosofis Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara**

1. Sesuai dengan pertimbangan menimbang dalam UU ASN ditegaskan bahwa dalam rangka melaksanakan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara, perlu dibangun aparatur sipil negara yang berintegritas, profesional, dan menjunjung tinggi moralitas, terbebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa;
2. Bahwa untuk menuju pada cita-cita dan tujuan negara di atas, dibutuhkan aparatur sipil negara yang disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan, pemerintahan, dan pembangunan tertentu. Untuk dapat melakukan tugasnya dengan baik pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang didasarkan pada sistem merit yakni suatu kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna

kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, dan kondisi kecacatan;

3. Oleh karenanya, untuk melaksanakan manajemen ASN yang didasarkan pada sistem merit, Pemerintah perlu mengatur secara menyeluruh penerapan norma, standar, dan prosedur penyusunan termasuk penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karir, pola karir, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin dan sanksi, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan hukum bagi Aparatur Sipil Negara;
4. Selain itu, UU ASN dibentuk dan ditetapkan guna menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada warga masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) 1945;
5. Mengingat Aparatur Sipil Negara merupakan suatu profesi yang berlandaskan pada prinsip yang menjunjung nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab, serta profesionalitas jabatan, maka seorang ASN dituntut untuk menaati dan melaksanakan seluruh kewajiban dan menghindari larangan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan.
6. Dalam rangka menjaga nilai dasar, kode etik dan kode perilaku, komitmen, integritas dan moralitas seorang ASN, serta mewujudkan penyelenggaraan negara bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan menetapkan norma-norma atau ketentuan yang mengatur mengenai pemberhentian PNS sebagai sanksi atau konsekuensi hukum atas tindak pidana yang dilakukan oleh PNS yang didasarkan pada putusan pengadilan yang telah *inkracht*.
7. Ketentuan mengenai pengenaan sanksi terhadap PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) karena melakukan tindak pidana kejahatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017, sebagaimana diatur dalam:

- a. Pasal 23 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian:

*“Pasal 23*

*(4) Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat, karena:*

- a. dihukum penjara atau kurungan, berdasarkan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan sesuatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan;*  
*b. ...”*

- b. Pasal 23 ayat (5) huruf c Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian:

*“Pasal 23*

*(5) Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat karena:*

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

- c. Pasal 9 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil:

*“Pasal 9*

*Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil apabila dipidana penjara atau kurungan berdasarkan keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena:*

- a. melakukan suatu tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan;*  
*atau*  
*b. ...”*

**B. Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang ASN tidak bertentangan dengan:**

**1. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945**

a. Sebagaimana dipahami bahwa negara kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Hal ini dapat dimaknai bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaats*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaats*). Sri Soemantri dalam bukunya<sup>12</sup> menegaskan bahwa maksud dari negara hukum adalah negara wajib memenuhi hal sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan tugas dan kewajiban Pemerintah harus didasarkan pada hukum atau perundang-undangan;
- 2) Adanya jaminan dan pengakuan terhadap hak asasi manusia;
- 3) Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam negara.

b. Dikaitkan dengan pendapat Sri Soemantri di atas, ketentuan Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Argumen ini dijelaskan dengan hal sebagai berikut:

- 1) Pemberhentian PNS didasarkan atas peraturan perundang-undangan

Ketentuan mengenai pemberhentian PNS baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat telah diatur dalam peraturan perundang-undangan antara lain dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

- 2) Pemberhentian PNS Tetap Menjamin Pengakuan Atas Hak Asasi Manusia

---

<sup>12</sup>Sri Soemantri, "*Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*", Alumni Bandung, 1992, hlm. 29.

Argumen Pemohon yang menyatakan bahwa pemberhentian sebagai ASN di luar putusan pengadilan yang jika ditetapkan kepada Pemohon merupakan pelanggaran hak asasi seorang warga negara,<sup>13</sup> adalah tuduhan yang keliru, tidak berdasar hukum, dan jauh dari kebenaran;

Bahwa Pasal 87 ayat (2) UU ASN berbunyi sebagai berikut:

*“Pasal 87*

(1) ...

(2) *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 di atas dapat dimaknai bahwa pemberhentian dengan hormat atau tidak diberhentikan terhadap seorang PNS yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah *inkracht* karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana, merupakan kewenangan dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Namun demikian, untuk melaksanakan kewenangan tersebut PPK dibatasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemberhentian PNS. Selain itu, PPK dalam menetapkan pemberhentian juga mempertimbangkan hasil pemeriksaan Tim yang dibentuk oleh PPK.

Bahwa Pasal 87 ayat (4) huruf b dan d UU ASN berbunyi sebagai berikut:

*“Pasal 87*

(1) ...

(2) ...

(3) ...

(4) *PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena:*  
a. ...

---

<sup>13</sup>Angka II.9., nomor urut 1), hal. 8 dan 9 surat permohonan *a quo*.

b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;

c. ...

d. Dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.”

Ketentuan dalam huruf b dan huruf d di atas, dapat dimaknai bahwa pemberhentian dengan tidak hormat terhadap seorang PNS dilakukan apabila PNS yang bersangkutan terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan telah memperoleh putusan pengadilan yang bersifat *inkracht*.

Berdasarkan uraian yang kami jelaskan di atas, telah jelas bahwa seorang PNS yang akan diberhentikan baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan atau pembuktian atas dugaan pelanggaran yang ia lakukan. Hal ini merupakan salah satu bentuk penghargaan dan jaminan terhadap hak asasi manusia warga negara yang berprofesi sebagai PNS.

- c. Berdasarkan uraian di atas, telah jelas bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN menjamin pengakuan terhadap hak asasi manusia (*human rights*) dan dilaksanakan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan sehingga telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

## 2. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945

- a. Sebagaimana diketahui bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum serta wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Bahwa persamaan di hadapan hukum ini bertujuan untuk menegakkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, tidak

membeda-bedakan serta mendapatkan hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum. Prinsip persamaan warga negara di dalam hukum atau *equality before of law* yaitu penjaminan atas harkat dan martabat sebagai manusia.

- b. Bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) UU ASN adalah sanksi pemberhentian yang dilakukan terhadap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana.
- c. Bahwa pemberhentian dengan hormat atau tidak diberhentikan seorang PNS yang telah melakukan tindak pidana dilakukan oleh PPK. Frasa kata "dapat" mengandung makna bahwa PPK yang terkait, memiliki pertimbangan untuk memberhentikan atau mengenakan sanksi lain terhadap PNS yang bersangkutan. Namun demikian, PPK tetap dibatasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang prosedur, tahapan, dan mekanisme penerapan sanksi terhadap PNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- d. Dalam prosedur, tahapan, dan mekanisme tersebut, PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana sebagaimana tercantum dalam putusan yang telah *inkracht*, diberikan kesempatan untuk menyampaikan penjelasan, permohonan, atau klarifikasi atas kasus pidana yang dihadapi.
- e. Selain mekanisme di atas, dalam hal PNS (golongan IV.b ke bawah) diberhentikan dengan hormat dan merasa tidak puas atas keputusan PPK tersebut, maka masih terdapat langkah atau upaya yang bisa dilakukan yakni menyampaikan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) untuk melakukan peninjauan atas keputusan pemberhentian dimaksud. Dalam hal PNS masih juga belum puas dan merasa belum memperoleh keadilan setelah

diajukan keberatan ke BAPEK, maka PNS tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

- f. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan atau norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap setiap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap seluruh PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana, untuk dapat melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik melalui pemeriksaan internal instansi-nya dan pengajuan keberatan kepada BAPEK atas Keputusan PPK. Selain itu, Pasal 87 ayat (2) UU ASN tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK.
- g. Bahwa ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d terkait pemberhentian dengan tidak hormat terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan dan dihukum berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun.
- h. Bahwa ketentuan dalam pasal di atas secara tegas mengamanatkan agar setiap PPK memberhentikan dengan tidak hormat setiap PNS yang melakukan; 1. tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau 2. tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- i. Penerapan pemberhentian tidak dengan hormat sebagaimana diatur dalam pasal di atas, bukan merupakan sanksi tambahan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

(KUHP) atau undang-undang lainnya, sehingga tidak harus tercantum dalam putusan atas perkara pidana PNS tersebut. Sanksi ini juga bukan merupakan ranah pelanggaran disiplin (sanksi administrasi) namun lebih kepada konsekuensi hukum atas pelanggaran pidana yang dilakukan oleh PNS.

- j. PPK wajib melaksanakan pemberhentian dengan tidak hormat terhadap PNS yang memenuhi unsur Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas. Dengan demikian tidak terdapat peluang bagi PPK untuk menerapkan sanksi selain pemberhentian dengan tidak hormat, sehingga apabila terdapat PPK yang tidak menerapkan sanksi tersebut maka dapat dikenakan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan.
- k. Bahwa setiap orang termasuk yang berprofesi sebagai PNS dalam setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana diberikan kesempatan untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Selain itu, PNS juga diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum baik berupa banding, kasasi, peninjauan kembali. Dalam hal PNS tidak puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pemberhentian PNS berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas, maka dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan PPK ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- l. Bahwa norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- m. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap seluruh PNS untuk melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik pada setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana serta tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK yang memberhentikan dengan tidak hormat.

n. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d mengedepankan prinsip persamaan warga negara di muka hukum (*equality before the law*) sehingga telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

### 3. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

- a. Sebagaimana diketahui bahwa setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Bahwa persamaan di hadapan hukum ini bertujuan untuk menegakkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, tidak membedakan serta mendapatkan hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum. Prinsip persamaan warga negara di dalam hukum atau *equality before of law* yaitu penjaminan atas harkat dan martabat sebagai manusia.
- b. Bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) UU ASN adalah sanksi pemberhentian yang dilakukan terhadap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (*selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan*) yang dilakukan dengan tidak berencana.
- c. Bahwa pemberhentian dengan hormat atau tidak diberhentikan seorang PNS yang telah melakukan tindak pidana dilakukan oleh PPK. Frasa kata "*dapat*" mengandung makna bahwa PPK yang terkait, memiliki pertimbangan untuk memberhentikan atau mengenakan sanksi lain terhadap PNS yang bersangkutan. Namun demikian, PPK tetap dibatasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang prosedur, tahapan, dan mekanisme penerapan sanksi terhadap PNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- d. Dalam prosedur, tahapan, dan mekanisme tersebut, PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (*selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan*) yang

dilakukan dengan tidak berencana sebagaimana tercantum dalam putusan yang telah *inkracht*, diberikan kesempatan untuk menyampaikan penjelasan, permohonan, atau klarifikasi atas kasus pidana yang dihadapi.

- e. Selain mekanisme di atas, dalam hal PNS (*golongan IV.b ke bawah*) diberhentikan dengan hormat dan merasa tidak puas atas keputusan PPK tersebut, maka masih terdapat langkah atau upaya yang bisa dilakukan yakni menyampaikan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) untuk melakukan peninjauan atas keputusan pemberhentian dimaksud. Dalam hal PNS masih juga belum puas dan merasa belum memperoleh keadilan setelah diajukan keberatan ke BAPEK, maka PNS tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- f. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan atau norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap setiap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (*selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan*) yang dilakukan dengan tidak berencana. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap seluruh PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (*selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan*) yang dilakukan dengan tidak berencana, untuk dapat melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik melalui pemeriksaan internal instansi-nya dan pengajuan keberatan kepada BAPEK atas Keputusan PPK. Selain itu, Pasal 87 ayat (2) UU ASN tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK.
- g. Bahwa ketentuan dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d secara tegas mengamanatkan agar setiap PPK memberhentikan dengan tidak hormat setiap PNS yang melakukan; 1. tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau 2. tindak

pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

- h. Penerapan pemberhentian tidak dengan hormat sebagaimana diatur dalam pasal di atas, bukan merupakan sanksi tambahan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau undang-undang lainnya, sehingga tidak harus tercantum dalam putusan atas perkara pidana PNS tersebut. Sanksi ini juga bukan merupakan ranah pelanggaran disiplin (sanksi administrasi) namun lebih kepada konsekuensi hukum atas pelanggaran pidana yang dilakukan oleh PNS.
- i. PPK wajib melaksanakan pemberhentian dengan tidak hormat terhadap PNS yang memenuhi unsur Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas. Dengan demikian tidak terdapat peluang bagi PPK untuk menerapkan sanksi selain pemberhentian dengan tidak hormat, sehingga apabila terdapat PPK yang tidak menerapkan sanksi tersebut maka dapat dikenakan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan.
- j. Bahwa setiap orang termasuk yang berprofesi sebagai PNS dalam setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana diberikan kesempatan untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Selain itu, PNS juga diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum baik berupa banding, kasasi, peninjauan kembali. Dalam hal PNS tidak puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pemberhentian PNS berdasar ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas, maka dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan PPK ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- k. Bahwa norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- l. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap

seluruh PNS untuk melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik pada setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana serta tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK yang memberhentikan dengan tidak hormat.

m. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil sehingga telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

#### **4. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945**

- a. Sebagaimana diketahui bahwa setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Bahwa persamaan di hadapan hukum ini bertujuan untuk menegakkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, tidak membeda-bedakan serta mendapatkan hak dan kewajiban yang sama di dalam hukum. Prinsip persamaan warga negara di dalam hukum atau *equality before of law* yaitu penjaminan atas harkat dan martabat sebagai manusia.
- b. Bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) UU ASN adalah sanksi pemberhentian yang dilakukan terhadap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (*selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan*) yang dilakukan dengan tidak berencana.
- c. Bahwa pemberhentian dengan hormat atau tidak diberhentikan seorang PNS yang telah melakukan tindak pidana dilakukan oleh PPK. Frasa kata "*dapat*" mengandung makna bahwa PPK yang terkait, memiliki pertimbangan untuk memberhentikan atau mengenakan sanksi lain terhadap PNS yang bersangkutan. Namun demikian, PPK tetap dibatasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang prosedur, tahapan, dan mekanisme penerapan sanksi terhadap PNS sebagaimana

diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- d. Dalam prosedur, tahapan, dan mekanisme tersebut, PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana sebagaimana tercantum dalam putusan yang telah *inkracht*, diberikan kesempatan untuk menyampaikan penjelasan, permohonan, atau klarifikasi atas kasus pidana yang dihadapi.
- e. Selain mekanisme di atas, dalam hal PNS (golongan IV.b ke bawah) diberhentikan dengan hormat dan merasa tidak puas atas keputusan PPK tersebut, maka masih terdapat langkah atau upaya yang bisa dilakukan yakni menyampaikan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) untuk melakukan peninjauan atas keputusan pemberhentian dimaksud. Dalam hal PNS masih juga belum puas dan merasa belum memperoleh keadilan setelah diajukan keberatan ke BAPEK, maka PNS tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- f. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan atau norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap setiap PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (2) UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap seluruh PNS yang telah melakukan tindak pidana umum (selain tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan) yang dilakukan dengan tidak berencana, untuk dapat melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik melalui pemeriksaan internal instansi-nya dan pengajuan keberatan kepada BAPEK atas Keputusan PPK. Selain itu, Pasal 87 ayat (2) UU ASN tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK.

- g. Bahwa ketentuan dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d secara tegas mengamanatkan agar setiap PPK memberhentikan dengan tidak hormat setiap PNS yang melakukan; 1. tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum; atau 2. tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- h. Penerapan pemberhentian tidak dengan hormat sebagaimana diatur dalam pasal di atas, bukan merupakan sanksi tambahan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau undang-undang lainnya, sehingga tidak harus tercantum dalam putusan atas perkara pidana PNS tersebut. Sanksi ini juga bukan merupakan ranah pelanggaran disiplin (sanksi administrasi) namun lebih kepada konsekuensi hukum atas pelanggaran pidana yang dilakukan oleh PNS.
- i. PPK wajib melaksanakan pemberhentian dengan tidak hormat terhadap PNS yang memenuhi unsur Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas. Dengan demikian tidak terdapat peluang bagi PPK untuk menerapkan sanksi selain pemberhentian dengan tidak hormat, sehingga apabila terdapat PPK yang tidak menerapkan sanksi tersebut maka dapat dikenakan sanksi pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan.
- j. Bahwa setiap orang termasuk yang berprofesi sebagai PNS dalam setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana diberikan kesempatan untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Selain itu, PNS juga diberikan kesempatan untuk melakukan upaya hukum baik berupa banding, kasasi, peninjauan kembali. Dalam hal PNS tidak puas dan merasa diperlakukan tidak adil dalam pemberhentian PNS berdasar ketentuan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d di atas, maka dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan PPK ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- k. Bahwa norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN diterapkan tanpa terkecuali terhadap PNS yang melakukan tindak pidana jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan

jabatan dan/atau pidana umum; atau tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.

- I. Selain itu, norma Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN memberikan kesempatan yang sama tanpa terkecuali terhadap seluruh PNS untuk melakukan upaya dalam membela hak-haknya baik pada setiap tahapan pemeriksaan perkara pidana serta tidak sekalipun menutup pintu atau menghalangi PNS untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan PPK yang memberhentikan dengan tidak hormat.
- m. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d menjamin kebebasan setiap orang dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif *itu* sehingga telah sesuai dan sejalan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Presiden Republik Indonesia memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Presiden RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, Presiden mengajukan 1 (satu) orang ahli yakni **Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.**, yang memberikan keterangan di bawah sumpah dalam sidang tanggal 12 Februari 2019 dan menyampaikan keterangan tertulis tanggal 8 Februari 2019, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

### **Ahli Presiden**

#### **Dr. Tri Hayati, S.H., M.H.**

##### **A. Pendahuluan**

Untuk mencapai tujuan negara sebagaimana dicantumkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea 4, diperlukan aparatur pemerintah yang kompeten dan memiliki kualifikasi yang baik. Untuk itu perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>14</sup> Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan pegawai ASN untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan. Betapa pentingnya peran aparatur sipil negara sebagai mesin penggerak roda birokrasi pemerintahan menjadi penentu keberhasilan dari tujuan pembangunan. Karena itu aparatur sipil negara memiliki kewajiban untuk mengembangkan dirinya dan mempertanggungjawabkan penerapan prinsip merit dalam pelaksanaan administrasi kepegawaian.

##### **B. Hukum Sebagai *Legal Matrix* dalam Negara Hukum**

Sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara, berarti semua perbuatan dan

---

<sup>14</sup>Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Ketentuan Menimbang.

tindakan dalam administrasi negara berdasarkan hukum. Hukum digunakan sebagai landasan (dasar) dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Negara tidak maha kuasa, tetapi dibatasi oleh hukum. Begitu juga penggunaan hak asasi oleh orang seorang atau masyarakat dibatasi oleh hukum.

Hukum menurut Hans Kelsen adalah sebuah sistem norma yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa norma tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Norma tersebut menjadi pedoman bertingkah laku dalam masyarakat dan pelaksanaan norma tersebut menimbulkan kepastian hukum. Sejalan dengan Kelsen, Gustav Radbruch menyatakan bahwa, keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau mengatakan bahwa hukum positif harus selalu ditaati berdasarkan teori kepastian hukum untuk mencapai nilai keadilan dan kebahagiaan.

Hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara merupakan *legal matrix* baik bagi pemerintah pusat maupun bagi pemerintah daerah.<sup>15</sup> Pada dasarnya *legal matrix* memberikan dasar pembenaran terhadap tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Plato bahwa, hukum adalah memberi perlindungan hukum kepada rakyatnya dari kesewenang-wenangan pejabat. Dengan hadirnya hukum, juga dapat mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain, dimana hal itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut, demikian pernyataan Satjipto Rahardjo.

Menurut Peter Leyland dan Terry Woods, Hukum Administrasi Negara memiliki lima fungsi. Pertama, fungsi pengendalian (*control function*), agar administrasi negara tidak melakukan penyalahgunaan kekuasaan dan pelampauan batas kekuasaan. Kedua, fungsi perintah (*command function*), agar semua perbuatan dan keputusan administrasi negara tetap berdasarkan hukum sesuai dengan asas legalitas. Ketiga, fungsi memfasilitasi penyelenggaraan administrasi yang baik, misalnya menjamin kejujuran (*fairness*). Keempat, fungsi menyediakan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Kelima, fungsi menyediakan upaya

---

<sup>15</sup>Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 61.

hukum bagi warga yang dilanggar hak dan kepentingannya oleh pihak administrasi negara.<sup>16</sup>

Dalam perspektif yang lebih luas, Winter mengemukakan fungsi hukum yang mendasar sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen ada dua yaitu hukum sebagai suatu pelindung dan hukum sebagai suatu sarana.<sup>17</sup> Fungsi pertama mengenai kedudukan hukum dari badan-badan dalam suatu negara dan fungsi kedua bertalian dengan realisasi tujuan-tujuan kebijakan khusus. Berhubungan dengan kedua pengertian tersebut, De Haan menekankan fungsi dasar ketiga dari hukum, yaitu hukum sebagai suatu pengabsah dari tindakan pemerintah. Hal ini berarti bahwa hukum harus berisi norma-norma substansi yang menunjukkan kompetensi satuan pemerintahan untuk bertindak bagi tujuan-tujuan tertentu. Norma-norma substansi memberikan perlindungan dari diskresi yang berlebihan pada pihak administrasi negara.

Dalam konteks tindakan pejabat pemerintah yang melakukan pemberhentian ASN tidak dengan hormat karena melakukan tindakan korupsi yang karena jabatannya, maka Pasal 87 ayat (4) huruf b menjadi pengabsah dari tindakan pejabat tersebut. Begitu pula terhadap ASN yang melakukan tindak pidana bukan karena jabatannya, dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan, maka Pasal 87 ayat (2) juga menjadi pengabsah dari tindakan pejabat pemerintah. Kata “dapat” di sini mengacu pada kewenangan diskresi dari seorang pejabat untuk memberi keputusan memberhentikan dengan hormat atau tidak memberhentikan. Dimana dalam mengambil keputusan diskresi tentunya seorang pejabat terikat pada pedoman sebagaimana telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Selanjutnya menurut Moore sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen, baik di negara maju maupun di negara berkembang, bukanlah tidak lazim masyarakatlah yang mengatur hukum daripada hukum yang mengatur masyarakat. Bertalian dengan hal tersebut menurut Fred W. Riggs sebagaimana dikutip oleh Nicole Niessen, perilaku masyarakat termasuk para birokrat kerap senjang dari hukum. Kesenjangan tersebut merupakan gejala yang disebut *formalism* sebagai lawan

---

<sup>16</sup>Peter Leyland, *Text Book an Administrative Law*, third edition, (London: Blackstone Press Limited, 1999), hal. 2.

<sup>17</sup>Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia (Policy Law and Practice of Decentralization and Urban Planning)*. Netherlands: research School, 1994, P. 14.

dari efektivitas hukum. Dalam konteks dengan gugatan *judicial review* yang dilayangkan oleh beberapa orang ASN yang merasa hak-hak konstitusionalnya dilanggar, maka tindakan beberapa ASN tersebut dapat dikatakan merupakan gejala *formalism*, dimana terjadi kesenjangan hukum yang dilakukan oleh para birokrat itu sendiri.

### C. Kedudukan ASN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, ASN diberikan kedudukan yang sangat mulia, karena ditangannyalah keberhasilan tujuan pembangunan ditentukan. ASN berfungsi sebagai: (a) pelaksana kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) pelayan publik yang memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; (c) perekat dan pemersatu bangsa yang mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup>

Salah satu prinsip bagi profesi ASN adanya komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik serta profesionalitas jabatan.<sup>19</sup> Betapa seorang ASN itu dituntut komitmen dan integritas moral yang begitu tinggi serta tanggung jawab terhadap pekerjaannya, dimana merupakan kepercayaan penuh yang diberikan kepada ASN tersebut. Yang tak kalah penting seorang ASN dituntut profesional dalam jabatannya yang menjadi amanah dari rakyat dan pemerintah. Tidak sembarang ASN dapat memperoleh kepercayaan dalam jabatan. Karena itu dituntut terciptanya pegawai ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Undang-Undang ASN juga mengamanatkan seorang ASN wajib *melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab, serta menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan.*<sup>20</sup> Dengan demikian menjadi sangat beratlah sanksinya bila seorang ASN yang memiliki jabatan dan tanggung jawab yang demikian besar bila melakukan suatu penyimpangan hukum.

---

<sup>18</sup>Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 10.

<sup>19</sup>Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 3.

<sup>20</sup>Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 23.

#### D. Analisis Hukum Pasal 87 UU ASN

Pada hakikatnya makna Pasal 87 mengatur tentang tindak pidana kejahatan yang dilakukan oleh seorang pegawai ASN, dimana dapat diklasifikasikan dalam 2 kelompok, yaitu:

- 1) Tindak pidana kejahatan yang tidak berhubungan dengan jabatan:
  - a) Tidak berencana dan hukuman penjara minimal dua tahun: sanksinya *Pemberhentian dengan hormat atau tidak diberhentikan* [Pasal 87 ayat (2) UU ASN];
  - b) Berencana dan hukuman penjara minimal dua tahun: *sanksinya Pemberhentian tidak dengan hormat* [Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN];
- 2) Tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatannya: tidak ada syarat berapa lama penjara atau kurungannya: sanksinya *Pemberhentian Tidak dengan Hormat* [Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN].

Tujuan dari pengaturan sanksi bagi ASN yang melakukan pelanggaran hukum, agar setiap ASN benar-benar dapat menjaga kredibilitas dan profesionalitas yang diembannya serta menjaga nama baik jabatan yang dipercayakan kepadanya. Hal ini sejalan dengan pernyataan Nicole Niessen, yaitu untuk mencegah perilaku para birokrat dari kesenjangan hukum, yang merupakan gejala *formalism* dimana sebagai lawan dari efektivitas hukum. Justru pengaturan sanksi dalam Pasal 87 UU ASN ini memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi segenap ASN yang menjalankan tugasnya sesuai regulasi yang ada. Dan juga menjamin perlakuan dan kesempatan yang sama bagi segenap ASN yang mematuhi regulasi yang ada. Inilah aspek keadilan dari pengaturan norma Pasal 87 UU ASN tersebut.

Sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 87, sejalan dengan teori "Keadilan Korektif" dari Aristoteles yang berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah, yang sejalan dengan tujuan pemidanaan. Jika suatu kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi yang dirugikan dan atas kejahatan yang telah dilakukan maka hukuman yang setara perlu diberikan kepada pelakunya. Hal ini justru untuk menghindari ketidakadilan,

karena ketidakadilan akan mengganggu kesetaraan yang sudah mapan. Karena itu keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut.

Pemberian sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 87 adalah merupakan sanksi administratif yang diberikan setelah adanya sanksi pidana yang telah diputuskan oleh Pengadilan. Dengan demikian tidak ada terjadi dua kali penghukuman, tetapi itu merupakan satu kesatuan sanksi, yaitu pidana dan administratif. Yang dilarang adalah *nebis in idem*, jika satu kasus yang sama diadili dua kali. Dan tidak ada larangan untuk diberikan gabungan antara sanksi pidana dengan administratif ataupun dengan sanksi perdata lainnya seperti denda dsb.

Dengan demikian Pasal 87 tidak dapat dimaknai dapat berpotensi merugikan hak-hak konstitusional dari seseorang, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1), yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Begitu pula sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) yang menyatakan bahwa, setiap WN berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 87 ayat (2) yang menyatakan bahwa, 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. Tindak pidana yang dilakukan di sini tidak berhubungan dengan jabatan ASN dan tidak berencana, sehingga tidak ada perberatannya dan untuk sanksinya dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan, dengan syarat pidana penjara paling singkat 2 tahun. Sanksi pilihan antara diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan diserahkan pada pertimbangan (diskresi) pejabat pemerintah yang berwenang. Tentunya penggunaan diskresi di sini tidak dalam arti sewenang-wenang, akan tetapi wajib mematuhi rambu-rambu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Pasal 24-29).

Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan diskresi (melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; mengisi kekosongan hukum; memberikan kepastian hukum; dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. sesuai dengan AUPB;
- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan itikad baik.

Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat yang menggunakan diskresi dimaksud wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi, dan keuangan. Pejabat yang menggunakan diskresi tersebut wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada atasan pejabat. Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, atasan pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan.

Dalam hal penggunaan diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, pejabat pemerintahan wajib memberitahukan kepada atasan pejabat sebelum penggunaan diskresi dan melaporkan kepada atasan pejabat setelah penggunaan diskresi. Pejabat yang menggunakan diskresi wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara. Pejabat yang menggunakan diskresi wajib menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada atasan pejabat. Pemberitahuan sebagaimana dimaksud disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan diskresi.

Selanjutnya Pasal 87 ayat (4) huruf d menyatakan bahwa, ASN diberhentikan tidak dengan hormat jika dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana. Tindak pidana yang dilakukan di sini sama dengan Pasal 87 ayat (2), yaitu tidak berhubungan dengan jabatan ASN dan minimal penjara 2 tahun juga, di sini namun ada perberatannya yaitu dilakukan dengan berencana, sehingga sanksi yang diberikan juga lebih berat yaitu pemberhentian tidak dengan hormat. Jadi gradasi tindak pidananya memang lebih berat, walaupun sama-sama tidak berhubungan dengan jabatan. Hal ini sejalan dengan teori sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles, bahwa jika suatu kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan hukuman yang setara kepada pelakunya kejahatannya.

Pasal 87 ayat (4) huruf b menyatakan bahwa, ASN diberhentikan tidak dengan hormat jika dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum. Sanksi di sini diberikan penekanannya pada tindak pidana yang dilakukan, yaitu tindak kejahatan yang berhubungan dengan jabatan dan dilakukan dengan berencana, tidak peduli pada lamanya waktu penjara atau kurungan, maka diberhentikan tidak dengan hormat. Jadi perberatan tindak pidana dalam pasal ini adalah, pertama yang berhubungan dengan jabatan dan kedua dilakukan secara berencana.

Mengapa tindak pidana yang berhubungan dengan jabatan menjadi diperberat? Karena jabatan itu adalah amanah dari negara dan ASN yang diberi jabatan tentu adalah ASN yang terpilih terbaik, sehingga ia diberi kepercayaan jabatan tersebut, karenanya ia harus menjadi teladan dengan menunjukkan perilaku dan martabat yang lebih baik dari ASN lainnya. Di samping itu seorang pejabat ASN juga harus mematuhi etika jabatan. Banyak hal yang menjadi kewajiban tambahan bagi seorang ASN yang mendapat amanah "jabatan". Untuk itu jabatan harus dijalankan secara hati-hati karena mengandung konsekuensinya yang berat, sehingga seorang pejabat yang menduduki jabatan juga harus tau bahwa ada konsekuensi hukum jika ia melakukan tindakan pidana, maka ada sanksi yang lebih berat dibandingkan dengan ASN tanpa jabatan.

Berdasarkan analisis di atas, maka dapat dikatakan bahwa Pasal 87 ayat (2) maupun Pasal 87 ayat (4) huruf b UU Nomor 5 Tahun 2014, telah memberikan perlindungan dan kepastian hukum serta memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara untuk memperoleh kesempatan dalam pemerintahan. Karena itu Pasal 87 ayat (2) maupun Pasal 87 ayat (4) huruf b UU Nomor 5 Tahun 2014 tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**[2.5]** Menimbang bahwa Pemohon dan Presiden, masing-masing telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 20 Februari 2019, yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

**[2.6]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494, selanjutnya disebut UU ASN) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum Pemohon**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan

konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN.

Pasal 87 UU ASN selengkapnya menyatakan:

- (1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:
    - a. meninggal dunia;
    - b. atas permintaan sendiri;
    - c. mencapai batas usia pensiun;
    - d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
    - e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.
  - (2) 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.
  - (3) PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.
  - (4) PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:
    - a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    - b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
    - c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
    - d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
2. Bahwa Pemohon, Hendrick, B.Sc., menjelaskan kualifikasinya dalam Permohonan *a quo* sebagai perseorangan warga negara Indonesia dan berstatus sebagai pegawai negeri sipil (PNS);

3. Bahwa dalam menerangkan anggapannya perihal kerugian hak konstitusional yang dideritanya karena berlakunya Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d Pemohon pada intinya menjelaskan sebagai berikut:
  - a) bahwa tahun 2012 Pemohon dijatuhi hukuman 1 (satu) tahun [*sic!*] oleh Pengadilan Negeri Tanjungpinang karena melakukan tindak pidana korupsi. Setelah selesai menjalani hukuman, Pemohon diaktifkan kembali sebagai PNS berdasarkan Keputusan Bupati Bintan Nomor 328/VI/2012;
  - b) bahwa saat ini Pemohon merasa ketakutan karena terbitnya Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 182/6597/SJ/, Nomor 15 Tahun 2018, dan Nomor 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 Hubungannya Dengan Jabatan, bertanggal 13 September 2018 (selanjutnya disebut SKB/2018) sebab menurut SKB/2018 tersebut PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan harus diberhentikan dengan kategori tidak dengan hormat. SKB/2018 tersebut memerintahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang untuk melaksanakannya dengan Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat selambat-lambatnya harus diselesaikan Bulan Desember 2018 dan apabila tidak menerbitkan keputusan dimaksud akan dikenai sanksi;
  - c) bahwa kemudian SKB/2018 tersebut diikuti oleh Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara yang Terbukti Melakukan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut SE MENPAN RB 20/2018);
  - d) bahwa dengan uraian pada huruf a sampai dengan huruf c di atas, Pemohon merasa resah karena sewaktu-waktu atau potensial menerima keputusan pemberhentian tidak dengan hormat pada saat Pemohon telah aktif bekerja kembali di instansi Pemerintah Kabupaten Bintan;

- e) bahwa uraian Pemohon selanjutnya dalam menjelaskan kedudukan hukumnya bercampur-aduk dengan argumentasi perihal inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian (vide Perbaikan Permohonan angka 5 sampai dengan angka 96, halaman 5 sampai dengan halaman 36) sehingga sesungguhnya telah membuat uraian mengenai kedudukan hukum Pemohon menjadi kabur karena Pemohon tidak secara eksplisit menyebutkan hak konstitusional Pemohon yang mana yang dirugikan, entah secara aktual maupun potensial, oleh berlakunya norma UU ASN yang dimohonkan pengujian. Sesungguhnya, pada sidang Pemeriksaan Pendahuluan tanggal 25 Oktober 2018 kepada Pemohon telah dinasihatkan untuk membedakan uraian mengenai kedudukan hukum Pemohon (yang lebih menekankan pada uraian mengenai anggapan perihal adanya hak konstitusional yang dirugikan, baik aktual maupun potensial, oleh berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian) dan uraian mengenai argumentasi perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian (yang dalam sistematika permohonan masuk ke dalam bagian “alasan-alasan permohonan”) namun ternyata perbaikan permohonan Pemohon tidak melaksanakan hal yang dinasihatkan tersebut;
- f) bahwa Pemohon juga menambahkan uraian perihal “PIHAK YANG POTENSIAL MENDERITA KERUGIAN DAN POTENSIAL DIRUGIKAN” sambil menyebut nama 17 (tujuh belas) orang PNS sehingga seolah-olah Pemohon bertindak sebagai kuasa dari ketujuhbelas orang PNS dimaksud padahal tidak ada surat kuasa untuk itu;
- g) bahwa terlepas dari keadaan sebagaimana diuraikan pada huruf e dan huruf f di atas, setelah Mahkamah memeriksa secara saksama uraian Pemohon, Mahkamah dapat memahami uraian Pemohon yang bermaksud menyatakan bahwa hak konstitusionalnya yang menurut anggapan Pemohon dirugikan oleh berlakunya norma UU ASN yang dimohonkan pengujian adalah hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut, sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, dan hak atas kepastian hukum yang adil, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 (vide Perbaikan Permohonan khususnya angka 19 halaman 21 dan angka 62 halaman 31).

Berdasarkan uraian Pemohon dalam menerangkan kedudukan hukumnya di atas, Mahkamah berpendapat bahwa, terlepas dari bercampur-aduknya uraian Pemohon mengenai anggapannya perihal kerugian hak konstitusionalnya dengan uraian Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, dan terlepas pula dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah secara spesifik meskipun implisit menyebutkan hak konstitusionalnya yang potensial dirugikan oleh berlakunya norma Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, di mana telah terlihat pula kausalitas anggapan Pemohon perihal potensi kerugian hak konstitusional dimaksud dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian serta jika permohonan dikabulkan maka kerugian demikian tidak akan terjadi.

**[3.6]** Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, Pemohon membangun argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara. Namun, sebelum mempertimbangkan lebih jauh pokok Permohonan *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk memberikan sejumlah catatan:

*Pertama*, oleh karena Pemohon menyampuradukkan uraian perihal kerugian hak konstitusionalnya dengan argumentasi perihal inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian maka Mahkamah tidak akan mengulangi lagi uraian yang berkenaan dengan anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusionalnya. Kendatipun demikian, bagian dari argumentasi Pemohon yang diberi judul "KAUSALITAS DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON" (Perbaikan Permohonan halaman 16-36), yang sebagian besar di antaranya seharusnya merupakan bagian uraian yang menjelaskan kedudukan hukum

Pemohon, hanya akan dipertimbangkan sepanjang yang relevan dengan dalil perihal inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian;

*Kedua*, uraian Pemohon pada bagian yang diberi judul “KAUSALITAS DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON” tersebut juga lebih banyak menjelaskan kronologi peristiwa yang dialami Pemohon sebagai ASN dan tindakan administratif yang dikenakan kepadanya sebagai akibat dari pelanggaran hukum yang dilakukan Pemohon, sebagaimana telah diputus oleh pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dan kemudian bertolak dari argumentasi tersebut Pemohon membangun argumentasi bahwa tindakan administratif yang dikenakan kepada Pemohon tersebut adalah inkonstitusional. Dengan demikian, argumentasi Pemohon pada bagian ini lebih merupakan argumentasi pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), di mana Mahkamah hingga saat ini tidak memiliki kewenangan untuk itu, bukan argumentasi pengujian konstitusionalitas norma undang-undang yang menjadi pokok masalah dalam Permohonan *a quo*. Atau, apabila dengan argumentasi demikian Pemohon bermaksud menyatakan bahwa tindakan administratif yang dikenakan terhadap Pemohon oleh pejabat tata usaha negara (Pejabat Pembina Kepegawaian) terhadap diri Pemohon mengandung cacat administrasi atau malaadministrasi, hal itu pun bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya. Sebab, dalam konteks demikian, yang menjadi pokok masalah adalah keputusan pejabat tata usaha negara sehingga hal itu merupakan kewenangan pengadilan lain, bukan Mahkamah. Oleh karena itu, dalil-dalil Pemohon yang secara substansi memuat argumentasi pengaduan konstitusional maupun yang memuat argumentasi yang berhubungan dengan keabsahan tindakan pejabat tata usaha negara tidak relevan untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah;

*Ketiga*, uraian Pemohon yang diberi judul “PIHAK YANG MENDERITA KERUGIAN DAN POTENSIAL DIRUGIKAN” (Perbaikan Permohonan halaman 36-41) yang memuat nama-nama 17 (tujuh belas) PNS yang menurut Pemohon dirugikan atau potensial dirugikan juga tidak relevan untuk dipertimbangkan. Sebab, di samping karena alasan bahwa Pemohon bukanlah penerima kuasa dari ketujuhbelas nama PNS dimaksud, juga tidak jelas apakah yang oleh Pemohon dianggap sebagai penyebab kerugian atau potensi kerugian mereka itu norma UU ASN yang dimohonkan pengujian dalam Permohonan *a quo* atukah tindakan (atau potensi tindakan) pejabat tata usaha negara;

*Keempat*, demikian pula halnya dengan uraian Pemohon yang diberi judul “TINDAKAN HUKUM YANG BERTENTANGAN DENGAN UNDANG-UNDANG” (Perbaikan Permohonan halaman 41-44). Sebagaimana hal di atas, uraian Pemohon ini pun tidak relevan untuk dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah. Sebab, dalam hal ini Pemohon menguraikan hal-hal: (1) adanya perbuatan yang menurut Pemohon adalah fakta hukum yang menunjukkan telah terjadinya tindakan hukum yang bertentangan dengan undang-undang setelah diberlakukannya Pasal 87 UU ASN; (2) adanya fakta yang menurut Pemohon menunjukkan beberapa tindakan hukum sebagai tindak lanjut Pasal 87 UU ASN yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung; (3) adanya kejadian atau keadaan yang menurut Pemohon merupakan fakta hukum telah terjadinya pemblokiran *data base* pegawai; (4) adanya fakta yang menunjukkan telah terjadinya pemberhentian tidak dengan hormat.

Tidak relevannya hal-hal sebagaimana dimaksud pada poin *Keempat* di atas untuk dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah adalah karena alasan sebagai berikut:

- a. dalam konteks angka (1), dalam hal ini Pemohon sama sekali tidak memberikan argumentasi perihal inkonstitusionalitas Pasal 87 UU ASN melainkan hanya menyebutkan hal-hal yang menurut Pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dalam hal ini (a) terbitnya SKB/2018 dan (b) SE MENPAN RB 20/2018. Kedua hal tersebut tidak relevan untuk dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah sebab hal yang dipersoalkan bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya karena bukan merupakan pertentangan undang-undang terhadap UUD 1945;
- b. dalam konteks angka (2), dalam hal ini Pemohon menyebutkan adanya beberapa Putusan Mahkamah Agung yang membatalkan sejumlah keputusan pejabat tata usaha negara (*in casu* beberapa keputusan bupati). Hal demikian tidak relevan dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah sebab Pemohon sama sekali tidak memberikan argumentasi apa kaitan pembatalan keputusan pejabat tata usaha negara tersebut oleh Mahkamah Agung dengan dalil-dalil Pemohon mengenai inkonstitusionalitas UU ASN yang dimohonkan pengujian dalam Permohonan *a quo*;

- c. dalam konteks angka (3), di sini Pemohon hanya menguraikan adanya kejadian tidak dapat dibukanya *data base* pegawai dalam laman <https://apps.bkn.go.id/profilPns/backMainMenu.dpt> sebagaimana, menurut Pemohon, diterangkan oleh dua orang PNS (Agung Subekti, S.H., MPA dan Hendra T. S.T.) melalui surat pernyataan bermeterai. Hal ini tidak relevan untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah karena tidak ada penjelasan sama sekali dari Pemohon mengenai relevansi fakta ini (jika benar) dengan dalil-dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian;
- d. dalam konteks angka (4), dalam hal ini Pemohon menyebut adanya dua keputusan pejabat tata usaha negara, *in casu* Keputusan Walikota Pangkal Pinang dan Keputusan Gubernur Lampung, mengenai pemberhentian pegawai negeri sipil. Hal demikian tidak relevan dipertimbangkan oleh Mahkamah karena: (i) tidak terdapat argumentasi Pemohon perihal korelasi kedua keputusan pejabat tata usaha negara tersebut dengan inkonstitusionalitas norma UU ASN yang dimohonkan pengujian; (ii) jika pada kedua keputusan pejabat tata usaha negara tersebut dinilai terdapat cacat hukum, hal demikian bukan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya.

Adapun argumentasi Pemohon yang menurut Mahkamah dapat dikategorikan sebagai dalil-dalil mengenai inkonstitusionalitas Pasal 87 ayat (2), ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, yang karenanya relevan untuk dipertimbangkan lebih jauh oleh Mahkamah, adalah dalil-dalil Pemohon yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon bertolak dari konstruksi argumentasi di mana Pemohon pada intinya berkeberatan terhadap terbitnya SKB/2018 yang kemudian diikuti oleh terbitnya SE MENPAN RB 20/2018. Menurut Pemohon, muasal dari adanya SKB/2018 adalah Pasal 87 UU ASN;
2. Bahwa, setelah mengutip rumusan keseluruhan norma yang termuat dalam Pasal 87 UU ASN, menurut Pemohon, pembentuk undang-undang telah membangun norma hukum yang bermakna ambigu sehingga menimbulkan keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, kerancuan, atau bermakna ganda;
3. Bahwa kemudian Pemohon mengaitkan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP 11/2017) di mana menurut Pemohon Pasal 250 PP 11/2017 *a quo* dinilai meng-*copy paste* Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN. Selanjutnya,

menurut Pemohon, pembentuk PP 11/2017 sengaja mengubah ketentuan masa hukuman, sebagaimana terlihat dari Pasal 251 PP 11/2017 tersebut yang menetapkan putusan pidana sebagai ukuran “pemberhentian tidak dengan hormat” ditetapkan “kurang dari 2 (dua) tahun”. Keadaan demikian oleh Pemohon dikatakan bahwa pembentuk UU ASN dan pembentuk PP 11/2017 telah melakukan *fallacy of equivocation* yang merugikan Pemohon;

4. Bahwa selanjutnya Pemohon menguraikan panjang lebar perihal pemberhentian PNS dalam UU ASN, yaitu pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat. Kemudian, untuk pemberhentian tidak dengan hormat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu yang “atas dasar putusan pengadilan” dan yang “bukan putusan pengadilan.” Pengelompokan demikian dibuat dengan bertolak dari ketentuan dalam Pasal 87 UU ASN;
5. Bahwa menurut Pemohon, berdasarkan pengelompokan pemberhentian PNS sebagaimana diuraikan pada angka 4 terdapat pola pikir yang tidak konsisten dalam Pasal 87 UU ASN, sebab ada pemberhentian tidak dengan hormat karena putusan pengadilan dan pemberhentian tidak dengan hormat bukan karena putusan pengadilan. Dalam konteks ini, Pemohon kemudian menghubungkan ketentuan Pasal 87 UU ASN dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP 32/1979) di mana, menurut Pemohon, PP 32/1979 ditetapkan bahwa seorang pejabat dapat menghakimi sendiri memberhentikan tidak dengan hormat apabila PNS ternyata melakukan usaha atau kegiatan yang bertujuan mengubah Pancasila dan UUD 1945 atau terlibat dalam gerakan atau melakukan kegiatan menentang Negara dan atau Pemerintah. Namun, menurut Pemohon, dalam pasal lain (tanpa menyebut pasal yang mana) PP 32/1979 tidak memberikan hak kepada pejabat untuk melakukan penghakiman sendiri karena keputusannya harus didasarkan pada putusan pihak lain dari instansi yang berwenang. Selain itu, Pemohon juga menyatakan bahwa UU ASN telah membuat norma hukum baru yang tidak diatur dalam PP 32/1979 yaitu memberhentikan tidak dengan hormat PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik;
6. Bahwa setelah Pemohon menguraikan argumentasinya secara panjang lebar yang pokok-pokoknya sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan angka 5 di atas, Pemohon kembali memperhadapkan norma dalam Pasal 87

UU ASN, khususnya ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, dengan SKB/2018 dan kemudian membangun argumentasi bahwa SKB/2018 telah mengharuskan dan sekaligus mengoreksi norma fakultatif yang terdapat dalam UU ASN *a quo* di mana Pejabat Pembina Kepegawaian harus memilih norma hukum yang lain, dalam hal ini Pasal 87 ayat (4) huruf b, yaitu pemberhentian tidak dengan hormat. Karena alasan itulah Pemohon menganggap potensial dirugikan;

7. Bahwa, menurut Pemohon, Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf (d) UU ASN adalah “hukum tambahan” [*sic!*] di luar putusan pengadilan, tidak sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP dan karena itu oleh Pemohon lalu dianggap bertentangan dengan UUD 1945;
8. Bahwa, menurut Pemohon, penjatuhan hukuman kembali kepada Pemohon selaku PNS yang telah menjalani pidana adalah “tindakan hukum yang diskriminatif oleh negara” dan melanggar Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang kemudian disertai kutipan Pemohon tentang Pasal 26 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik serta TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
9. Bahwa, menurut Pemohon, penghukuman berkali-kali tidak sejalan dengan semangat dan tujuan pidana. Pemohon kemudian mengutip Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan disertai uraian yang menurut Pemohon merupakan filosofi pemsarakatan yang intinya bahwa seseorang yang telah selesai menjalani suatu sanksi pidana maka orang tersebut kembali ke tengah masyarakat menjadi orang biasa dan dipulihkan hak-haknya seperti sedia kala dan memperoleh hak hukum sama dengan warga lainnya. Hal ini, menurut Pemohon, akan berbeda jika hakim menjatuhkan hukuman pidana tambahan [*sic!*];
10. Bahwa, menurut Pemohon, pemberhentian PNS dengan tidak hormat merupakan bentuk pencabutan hak sebagai PNS seharusnya berdasarkan pada amar putusan pengadilan pidana dibatasi dalam masa tertentu oleh waktu atau keadaan. Hakim memiliki kekuasaan untuk memberikan hukuman tambahan selain hukuman tahanan badan, seperti mencabut hak-hak asasi seseorang (hak sebagai PNS) setelah menilai kualitas tindak pidana dalam prosedur yang sesuai dengan aturan hukum;

11. Bahwa, menurut Pemohon, seseorang tidak dapat dihukum tanpa melalui prosedur hukum yang adil (*fair*). Adanya pemberhentian PNS yang telah selesai menjalani pemidanaan dengan tidak hormat karena pernah dihukum berkaitan dengan tindak pidana korupsi merupakan aturan yang sewenang-wenang. Hal itu, menurut Pemohon, menunjukkan pembentuk undang-undang bermaksud menghukum seseorang tanpa batas waktu dan melarang PNS yang pernah dipidana menunjukkan pembentuk undang-undang telah melampaui batas kewenangannya dan ini merupakan tindakan inkonstitusional;
12. Bahwa, menurut Pemohon, ada kekaburan norma hukum dalam UU ASN *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS (PP 11/2017) dengan penjelasan bahwa UU ASN berlaku sejak diundangkan tanggal 15 Januari 2014 dan peraturan pelaksanaan yang mengatur pemberhentian PNS yang diatur dalam PP 11/2017 tanggal 7 April 2017. Menurut Pemohon, dalam UU ASN maupun dalam PP 11/2017 tidak diatur amar putusan dan batasan waktu putusan *inkracht* yang digunakan sebagai dasar untuk memberhentikan PNS tidak dengan hormat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b. Atas dasar itu, Pemohon kemudian mempertanyakan: 1) apakah semua putusan *inkracht* tanpa melihat peran dan perbuatan seseorang dalam perkara pidana; 2) apakah putusan *inkracht* tersebut adalah putusan *inkracht* mulai tahun 2000, tahun 1900 ataukah putusan *inkracht* dimaksud adalah sejak diundangkannya PP 11/2017 ataukah sejak diberlakukannya SKB/2018 dan Surat Edaran (tanpa menjelaskan Surat Edaran mana yang dimaksud);
13. Bahwa, menurut Pemohon, dengan tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai kriteria putusan dan batasan waktu terhadap putusan pengadilan yang telah *inkracht*, perumusan undang-undang [*sic!*] telah membuat undang-undang yang multitafsir tidak mengandung unsur kepastian hukum dan rentan untuk disalahgunakan kekuasaan yang seharusnya dijamin menurut Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Dalam kaitan ini, Pemohon kemudian memberikan uraian perihal kepastian hukum dalam konteks negara hukum disertai rujukan pendapat sejumlah ahli atau penulis serta putusan Pengadilan Eropa (namun tidak menjelaskan apakah “Pengadilan Eropa” tersebut adalah *European*

*Human Rights Court, European Court of Justice*, ataukah putusan salah satu negara di Eropa);

14. Bahwa dengan uraian demikian, menurut Pemohon, telah terbukti Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN *juncto* PP 11/2017 yang ditindaklanjuti dengan SKB/2018 dan SE MENPAN RB 20/2018 telah menciptakan ketidakpastian hukum;
15. Bahwa Pemohon kemudian menerangkan perihal peristiwa konkret yang dialami Pemohon di mana amar putusan pengadilan yang bersifat *inkracht* yang dijatuhkan kepada Pemohon (tanpa menyebut putusan mana yang dimaksud) tidak tercantum amar yang memerintahkan pemberhentian/pencabutan hak Pemohon sebagai pegawai negeri sipil yang menurut Pemohon seharusnya dijadikan landasan untuk memberhentikan Pemohon tidak dengan hormat sebagai PNS. Dari sini kemudian Pemohon mengaitkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 dalam perkara Yudisial Review [*sic!*] eks narapidana korupsi terhadap Peraturan KPU tentang persyaratan calon di mana KPU mensyaratkan eks pidana korupsi [*sic!*] tidak boleh ikut serta sebagai peserta pemilu tahun 2019;
16. Bahwa selanjutnya Pemohon kembali mengulangi argumentasinya yang menyatakan, Pemohon selaku PNS yang telah menjalani pidana yang telah melaksanakan putusan pengadilan sepatutnya dipandang sebagai manusia/orang bebas, merdeka seperti sediakala, bukan diletakkan sebagai orang yang terus-menerus dipandang bersalah dan terus menjalani hukuman. Apalagi Pemohon selaku PNS yang telah diputus bersalah oleh pengadilan (putusan *inkracht*) telah mempertanggungjawabkan dan melaksanakan segala perintah dalam amar putusan, baik pidana pokok maupun tambahan, penjara, pengembalian ganti kerugian keuangan negara atau hukuman lainnya (tanpa menyebutkan apa "hukuman lain" yang dimaksud). Berdasarkan hal tersebut, Pemohon kemudian membangun argumentasi bahwa akan diberhentikannya Pemohon selaku PNS yang telah menjalani pidana dengan kategori pemberhentian tidak dengan hormat, hal itu bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;
17. Bahwa, bertolak dari argumentasi pada angka 16, Pemohon lalu melompat pada dalil yang mengaitkan hal itu dengan persoalan diskriminasi terhadap profesi PNS dan menghubungkannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 11-17/PUU-I/2003. Pemohon kemudian (lagi-lagi) mengaitkannya dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 perihal hak atas kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Pemohon juga mengaitkan hal ini dengan telah diratifikasinya *Covenant on Civil and Political Rights* oleh Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia serta dikaitkan dengan Naskah Akademik Pembentukan UU ASN butir j yang, menurut Pemohon, memuat penjelasan bahwa Pemerintah wajib memberikan perlindungan hukum, perlindungan keselamatan, dan perlindungan kesehatan kerja terhadap pegawai ASN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Perlindungan hukum dimaksud meliputi perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya dan memperoleh bantuan hukum terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sampai putusan perkara tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap.

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang masing-masing diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-15 dan mengajukan 3 (tiga) orang ahli dan telah didengar keterangannya, yaitu Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H., M.H., Dr. Dian Puji Nugraha Simatupang, S.H., M.H., dan Dr. M. Sholehuddin, S.H., M.H. pada sidang 8 Januari 2019;

**[3.9]** Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah memberikan keterangan dalam sidang tanggal 8 Januari 2019 yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2019 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Presiden (Pemerintah) dalam sidang tanggal 11 Desember 2018 dan membaca keterangan tertulis dari yang bersangkutan. Mahkamah telah pula mendengar keterangan ahli yang diajukan Presiden (Pemerintah), yaitu Dr. Tri Hayati, S.H., M.H., pada sidang tanggal 12 Februari 2019;

**[3.11]** Menimbang bahwa setelah membaca secara saksama permohonan Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan sebagaimana diuraikan pada Paragraf

[3.8] serta pihak-pihak sebagaimana disebut pada Paragraf [3.9] dan Paragraf [3.10], sebelum mempertimbangan pokok permohonan, Mahkamah terlebih dahulu penting untuk mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa salah satu pertimbangan mendasar dibentuknya UU ASN adalah perlunya dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai pelaksanaan cita-cita bangsa serta mampu mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 [vide konsiderans “Menimbang” huruf a UU ASN]. Pertimbangan tersebut juga ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU ASN [vide Penjelasan Umum UU ASN];
2. Bahwa norma UU ASN yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah berkenaan langsung dengan salah satu asas UU ASN, dalam hal ini asas akuntabilitas, yakni bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 2 huruf g dan Penjelasan Pasal 2 huruf g UU ASN]. Norma UU ASN yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* juga berkenaan langsung dengan sejumlah hal yang diberlakukan sebagai prinsip dalam UU ASN, dalam hal ini khususnya prinsip nilai dasar; kode etik dan kode perilaku; serta komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik [vide Pasal 3 huruf a, huruf b, dan huruf c UU ASN]. Prinsip yang terkandung dalam nilai dasar meliputi:
  - a. memegang teguh ideologi Pancasila;
  - b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
  - c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
  - d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
  - e. membuat keputusan berdasarkan keahlian;
  - f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
  - g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
  - h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;

- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. mengutamakan kepemimpinan yang berkualitas tinggi;
- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

[vide Pasal 4 UU ASN].

Sementara itu, prinsip kode etik dan kode perilaku adalah bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN yang berisikan pengaturan agar pegawai ASN:

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi *intern* negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

[vide Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU ASN].

3. Bahwa berdasarkan pertimbangan pada angka 1 dan angka 2 di atas, dalam mempertimbangkan Permohonan *a quo* tidak mungkin dilepaskan konteksnya dari pertimbangan mendasar dibentuknya UU ASN sebab tujuan pembentukannya berkait langsung dengan upaya mewujudkan tujuan nasional dalam kehidupan bernegara sebagaimana diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 alinea keempat karena dalam diri ASN melekat tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Sehingga, secara hakikat, pada keberhasilan melaksanakan tugas-tugas itulah sesungguhnya tujuan mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara digantungkan dan hal itu hanya mungkin dicapai jika maksud dan tujuan pembentukan UU ASN benar-benar terlaksana dalam praktik.

**[3.12]** Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan hal-hal sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.11]**, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil Pemohon sebagai berikut:

1. Pemohon mendalilkan bahwa muasal dari terbitnya SKB/2018 yang kemudian disusul oleh SE MENPAN RB 20/2018 adalah Pasal 87 UU ASN.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, setelah Mahkamah memeriksa secara saksama uraian panjang lebar Pemohon berkenaan dengan hal ini, tampak nyata bahwa inti keberatan Pemohon sesungguhnya bukanlah terletak pada keberadaan Pasal 87 UU ASN, khususnya Pasal 87 ayat (2) dan Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN, melainkan pada SKB/2018 dan SE MENPAN RB 20/2018. Penalaran demikian makin diperkuat oleh permohonan Pemohon kepada Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Petitum Permohonan Angka 3 yang menyatakan, “Memerintahkan semua Ketentuan maupun Putusan [*sic!*] yang berlandaskan pada Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, [*sic!*] dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi”. Dengan demikian maka seharusnya keberatan ditujukan bukan kepada norma Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN melainkan kepada SKB/2018 dan SE MENPAN RB 20/2018 di mana hal itu bukan merupakan kewenangan Mahkamah. Lagi pula, berdasar pada UU MK, Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan amar putusan sebagaimana tertuang dalam Petitum Permohonan Pemohon Angka 3 tersebut di atas.

Bahwa Pasal 87 UU ASN, khususnya ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, oleh Pemohon dianggap sebagai muasal lahirnya SKB/2018 dan SE MENPAN RB 20/2018, hal itu sama sekali tidak membuktikan bahwa Pasal 87 UU ASN, khususnya ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d, bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya, terbitnya SKB/2018 dan SE MENPAN RB 20/2018 justru karena adanya landasan hukum yang kuat sebab tegas dinyatakan dalam norma undang-undang yang memuat perintah [*in casu* Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN] dan kebolehan [*in casu* Pasal 87 ayat (2) UU ASN]. Konstitusional atau inkonstitusionalnya suatu norma undang-undang tidak dinilai berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang nyata-nyata justru hendak menegakkan norma undang-undang yang bersangkutan melainkan harus dinilai secara tersendiri berdasarkan substansi maupun jiwa atau semangat yang terkandung dalam Konstitusi (*in casu* UUD 1945). Bahkan ketika suatu norma undang-undang telah ditafsirkan secara berbeda pun oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya hal itu tidak serta-merta menjadikan norma undang-undang demikian bertentangan dengan Konstitusi. Sebab, dalam hal demikian, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang itulah yang harus diuji kebersesuaiannya terhadap norma undang-undang yang menjadi dasarnya. Dalam keadaan demikian maka yang berlaku adalah ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk mengujinya. Keadaan demikian harus dibedakan dengan putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) atau inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sebagaimana sering dijatuhkan oleh Mahkamah. Putusan Mahkamah yang pertimbangannya memuat pernyataan konstitusional bersyarat atau amarnya menyatakan inkonstitusional bersyarat terjadi manakala terdapat keadaan di mana dalam rumusan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian itu sendiri melekat kemungkinan konstitusional atau inkonstitusional karena dalam norma itu terbuka kemungkinan lebih dari satu penafsiran yang salah satunya adalah penafsiran yang menurut Mahkamah inkonstitusional. Keadaan demikian tidak terdapat dalam Permohonan *a quo*, khususnya dalam batas-batas argumentasi Pemohon sebagaimana dikemukakan di atas.

2. Bahwa, terhadap Pasal 87 UU ASN, Pemohon mendalilkan pembentuk undang-undang telah membangun norma hukum yang bermakna ambigu sehingga menimbulkan keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, kerancuan, atau bermakna ganda.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, oleh karena dalil Pemohon *a quo* ditujukan terhadap keseluruhan norma yang terkandung dalam Pasal 87 UU ASN maka Mahkamah pertama-tama harus mengutip rumusan selengkapnya dari norma Pasal 87 UU ASN dimaksud yang menyatakan:

- (1) PNS diberhentikan dengan hormat karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. atas permintaan sendiri;
  - c. mencapai batas usia pensiun;
  - d. perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
  - e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.
- (2) PNS dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan hukuman pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan tidak berencana.
- (3) PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat.
- (4) PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena:
  - a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
  - c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
  - d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana yang dilakukan dengan berencana.

Apabila norma dalam Pasal 87 UU ASN tersebut dikonstruksikan maka akan didapatkan pengertian dengan konstruksi sebagai berikut: *Pertama*, Pasal 87 UU ASN mengatur tentang pemberhentian PNS; *Kedua*, ada dua jenis atau dua macam pemberhentian PNS, yaitu pemberhentian dengan hormat dan

pemberhentian tidak dengan hormat; *Ketiga*, PNS diberhentikan dengan hormat berdasarkan alasan-alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (1) dan ayat (3); *Keempat*, PNS diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan alasan-alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (4); *Kelima*, dalam hal terjadi keadaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), PNS dapat diberhentikan atau tidak diberhentikan.

Oleh karena dalil Pemohon *a quo* ditujukan terhadap norma Pasal 87 UU ASN secara keseluruhan, bukan terhadap bagian tertentu dari norma yang terkandung dalam Pasal 87 UU ASN tersebut, dengan konstruksi demikian Mahkamah tidak menemukan adanya makna ambigu sehingga menimbulkan keraguan, kekaburan, ketidakjelasan, kerancuan, atau bermakna ganda, sebagaimana didalilkan Pemohon. Persoalan apakah dalam bagian tertentu (misalnya ayat) dari Pasal 87 UU ASN tersebut terdapat persoalan yang dapat menimbulkan penafsiran berbeda, hal demikian harus dinilai secara tersendiri dan tidak menyebabkan seluruh norma yang terkandung dalam Pasal 87 UU ASN tersebut menjadi ambigu.

3. Bahwa, Pemohon mengaitkan keberadaan PP 11/2017 di mana menurut Pemohon Pasal 250 PP 11/2017 dinilai meng-*copy paste* Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN dan kemudian, menurut Pemohon, pembentuk PP 11/2017 sengaja mengubah ketentuan masa hukuman, sebagaimana terlihat dari Pasal 251 PP 11/2017 tersebut yang menetapkan putusan pidana sebagai ukuran “pemberhentian tidak dengan hormat” ditetapkan “kurang dari 2 (dua) tahun”, sehingga keadaan itu oleh Pemohon dikatakan bahwa pembentuk UU ASN dan pembentuk PP 11/2017 telah melakukan *fallacy of equivocation* yang merugikan Pemohon.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, sepanjang menyangkut persoalan peraturan pemerintah (PP), *in casu* PP 11/2017, hal itu bukan merupakan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya sehingga dalil Pemohon sepanjang menyangkut keabsahan PP 11/2017 harus dikesampingkan. Namun, berkenaan dengan Pasal 87 ayat (4) huruf d yang dalam kaitan itu Pemohon mendalilkan bahwa pembentuk undang-undang telah melakukan (menurut istilah Pemohon) *fallacy of equivocation*, Mahkamah terlebih dahulu harus mendalami apa yang dimaksud sebagai *fallacy of equivocation* oleh Pemohon sebab Pemohon tidak memberikan penjelasan mengenai terminologi ini namun

langsung melompat pada kesimpulan bahwa hal itu merugikan Pemohon. Secara leksikal, *equivocation* berarti “*a way of behaving or speaking that is not clear or definite and is intended to avoid or hide the truth*” (suatu cara bertingkah laku atau berkata-kata yang tidak jelas atau pasti dan dimaksudkan untuk menghindari atau menyembunyikan kebenaran) (*Oxford Advanced Learner’s Dictionary, 7<sup>th</sup> Edition, 2005, halaman 515*). Sementara itu, *fallacy* secara leksikal berarti “(1) *a false idea that many people believe is true*” (gagasan keliru yang oleh banyak orang dipercaya sebagai benar) “(2) *a false way of thinking about sth*” (cara berpikir yang keliru mengenai sesuatu) (*Oxford Advanced Learner’s Dictionary, 7<sup>th</sup> Edition, 2005, halaman 551*).

Dengan makna leksikal demikian, apabila disimpulkan dan dikaitkan dengan dalil Pemohon, maka pertanyaannya kemudian adalah apakah benar pembentuk undang-undang telah memasukkan gagasan yang keliru atau menggunakan cara berpikir yang keliru dengan maksud untuk menghindari atau menyembunyikan kebenaran melalui rumusan yang tertuang dalam Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN.

Terhadap pertanyaan demikian, Mahkamah terlebih dahulu harus memeriksa secara saksama rumusan yang tertuang dalam Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN dimaksud. Sebagaimana telah dikutip pada pertimbangan angka 2 di atas, Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN memuat rumusan yang menyatakan, “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena: ... (d) dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.” Dengan rumusan demikian, Mahkamah tidak menemukan adanya fakta maupun sekadar gejala yang menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah memasukkan gagasan yang keliru atau menggunakan cara berpikir yang keliru dengan maksud untuk menghindari atau menyembunyikan kebenaran melalui rumusan yang tertuang dalam Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN tersebut.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, dalil Pemohon berkaitan inkonstitusionalitas Pasal 87 ayat (4) huruf d UU ASN tidak beralasan menurut hukum.

4. Bahwa Pemohon mendalilkan telah terdapat pola pikir yang tidak konsisten dalam Pasal 87 UU ASN, sebab ada pemberhentian yang tidak dengan hormat

karena putusan pengadilan dan ada pemberhentian tidak dengan hormat bukan karena putusan pengadilan. Pemohon lalu menghubungkan keberadaan Pasal 87 UU ASN dengan PP 32/1979 di mana, menurut Pemohon, PP 32/1979 ditetapkan bahwa seorang pejabat dapat menghakimi sendiri pemberhentian tidak dengan hormat apabila PNS ternyata melakukan usaha atau kegiatan yang bertujuan mengubah Pancasila dan UUD 1945 atau terlibat dalam gerakan atau melakukan kegiatan menentang Negara dan/atau Pemerintah. Namun, menurut Pemohon, dalam pasal lain (tanpa menyebut pasal yang mana) PP 32/1979 tidak memberikan hak kepada pejabat untuk melakukan penghakiman sendiri karena keputusannya harus didasarkan pada putusan pihak lain dari instansi yang berwenang. Selain itu, Pemohon juga menyatakan bahwa UU ASN telah membuat norma hukum baru yang tidak diatur dalam PP 32/1979 yaitu pemberhentian tidak dengan hormat PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan bahwa pemberhentian PNS, lebih-lebih pemberhentian tidak dengan hormat, tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang melainkan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, Pasal 87 UU ASN adalah norma undang-undang yang memberikan dasar hukum bagi pejabat yang berwenang pemberhentian PNS tidak dengan hormat dengan menegaskan alasan-alasan apa saja yang sah untuk digunakan sebagai dasar hukum untuk pemberhentian seorang PNS tidak dengan hormat. Bahwa di dalam norma undang-undang tersebut di satu pihak disebutkan alasan-alasan yang bukan merupakan putusan pengadilan dan di pihak lain juga disebutkan alasan yang berupa putusan pengadilan, hal itu bukanlah menunjukkan pola pikir yang tidak konsisten. Jika jalan pikiran Pemohon diikuti berarti yang konsisten menurut Pemohon adalah jika pemberhentian tidak dengan hormat itu harus semata-mata didasarkan pada alasan yang bukan putusan pengadilan atau sebaliknya harus semata-mata didasarkan pada alasan karena putusan pengadilan. Jalan pikiran demikian tidaklah dapat diterima, lebih-lebih jika argumentasi demikian dijadikan dalil untuk menyatakan suatu norma undang-undang, *in casu* Pasal 87 UU ASN, inkonstitusional.

Sementara itu, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa UU ASN telah membuat norma hukum baru yang tidak diatur dalam PP 32/1979 yaitu

memberhentikan tidak dengan hormat PNS yang menjadi anggota atau pengurus partai politik, Mahkamah berpendapat dalil demikian sama sekali tidak dapat diterima karena menentang logika hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan dalil demikian sama artinya Pemohon mengatakan bahwa undang-undang harus berpedoman pada PP dan tidak boleh bertentangan dengan PP. Dengan kata lain berarti undang-undang harus tunduk pada PP yang sekaligus berarti pula bahwa PP lebih tinggi hierarkinya dari undang-undang. Bagaimana mungkin penalaran demikian dapat diterima di mana undang-undang harus “kalah” dari peraturan pelaksanaannya.

5. Bahwa Pemohon mendalilkan, SKB/2018 telah mengharuskan dan sekaligus mengoreksi norma fakultatif yang terdapat dalam Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b dan huruf d UU ASN di mana Pejabat Pembina Kepegawaian harus memilih norma hukum yang lain, dalam hal ini Pasal 87 ayat (4) huruf b, yaitu pemberhentian tidak dengan hormat.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa dengan argumentasi demikian lagi-lagi menunjukkan bahwa keberatan Pemohon yang sesungguhnya adalah terhadap SKB/2018, sebagaimana yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam pertimbangan pada Angka 1 di atas.

6. Bahwa Pemohon mendalilkan – sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.7]** angka 7 sampai dengan angka 11 di atas – Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) huruf b UU ASN adalah “hukum tambahan” [*sic!*] di luar putusan pengadilan di luar yang diatur dalam Pasal 10 KUHP dan kemudian atas dasar demikian Pemohon kemudian mendalilkannya sebagai tindakan hukum yang diskriminatif serta tidak sesuai dengan filosofi pemasyarakatan sehingga Pemohon tiba pada kesimpulan bahwa pembentuk undang-undang telah melampaui batas kewenangannya.

Terhadap dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa jika yang oleh Pemohon disebut “hukum tambahan” adalah pidana tambahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP maka Pemohon telah menyampuradukkan pengertian sanksi dalam hukum administrasi dan sanksi dalam hukum pidana. Sanksi dalam hukum administrasi adalah penerapan kewenangan pemerintahan, baik yang bersumber pada hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang dilaksanakan oleh pejabat administrasi tanpa memerlukan perantara pihak ketiga (*in casu* pengadilan). Bentuk atau jenisnya bermacam-macam.

Ada sanksi *reparatoir*, yaitu sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma dan bertujuan untuk mengembalikan suatu keadaan ke keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran (misalnya paksaan pemerintahan atau *bestuursdwang*, pengenaan uang paksa atau *dwangsom*). Ada sanksi punitif, yaitu sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman kepada seseorang (misalnya denda administratif). Ada sanksi regresif, yaitu sanksi yang dijatuhkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan (misalnya pemberhentian dari jabatan atau *ontlading*). Dengan demikian, dalam konteks Pemohon, penjatuhan sanksi administrasi berupa pemberhentian dari jabatan bukanlah pidana tambahan dalam pengertian Pasal 10 KUHP, sebagaimana didalilkan Pemohon, melainkan pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat administrasi atau tata usaha negara yang memang tidak memerlukan keterlibatan pengadilan. Oleh karena itu, tidak ada relevansinya mengaitkan pengenaan sanksi administrasi dengan persoalan diskriminasi maupun tujuan pemasyarakatan bagi narapidana yang telah selesai menjalani pidananya di lembaga pemasyarakatan. Pasal 87 UU ASN, khususnya ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), adalah norma hukum tertulis yang memberikan dasar hukum bagi pejabat administrasi atau tata usaha negara untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan mengenakan sanksi administrasi pemberhentian tidak dengan hormat. Apakah dengan memberikan atau merumuskan dasar hukum bagi pelaksanaan kewenangan pemerintahan demikian berarti pembentuk undang-undang telah melakukan tindakan yang melampaui kewenangannya, sebagaimana didalilkan Pemohon. Penalaran demikian sulit untuk dapat diterima. Sebab, jika diterima, secara *a contrario*, berarti harus diterima logika bahwa agar tidak melampaui kewenangannya maka pembentuk undang-undang tidak boleh membuat undang-undang yang memuat norma yang memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan kewenangan pemerintahan untuk memberlakukan sanksi hukum administrasi. Persoalan konstitusionalitas suatu undang-undang harus dibedakan dengan persoalan kewenangan pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang. Konstitusi memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang. Oleh sebab itu, konstitusional atau tidak konstitusionalnya suatu undang-undang tidaklah menghilangkan

kewenangan konstitusional pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang. Artinya, persoalan konstitusionalitas suatu undang-undang, baik proses pembentukan maupun materi muatannya, harus dinilai secara tersendiri berdasarkan kaidah-kaidah yang berlaku dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, dalil Pemohon berkaitan inkonstitusionalitas Pasal 87 ayat (2) UU ASN tidak beralasan menurut hukum.

7. Bahwa perihal dalil Pemohon, sebagaimana diuraikan dalam Paragraf **[3.7]** angka 12 sampai dengan angka 14 di atas, yang intinya mempersoalkan bahwa Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tidak menentukan rentang waktu putusan *inkracht* yang dijadikan dasar untuk memberhentikan PNS tidak dengan hormat sehingga Pemohon mempertanyakan apakah putusan *inkracht* dimaksud adalah putusan *inkracht* mulai tahun 2000, tahun 1900, ataukah putusan *inkracht* sejak diundangkannya PP 11/2017 ataukah sejak diberlakukannya SKB/2018 dan Surat Edaran (tanpa menyebut Surat Edaran mana yang dimaksud), Mahkamah berpendapat pertanyaan demikian tidak relevan. Sebab, ketentuan yang tertuang dalam norma Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN adalah diberlakukan terhadap PNS yang masih aktif sehingga kapan pun suatu putusan pengadilan yang menjatuhkan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tersebut memperoleh kekuatan hukum tetap atau *inkracht*-nya, Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tetap berlaku selama PNS yang dijatuhi pidana demikian masih aktif. Dengan demikian, dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tidak memberikan kepastian hukum, sepanjang dikaitkan dengan tidak adanya persoalan jangka waktu sebagaimana dimaksudkan Pemohon, adalah tidak beralasan menurut hukum.

Namun, terlepas dari dalil Pemohon di atas, perihal bagian dari dalil Pemohon yang menyatakan keberadaan norma Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tidak memberikan kepastian hukum, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 87 ayat (4) UU ASN secara keseluruhan adalah mengatur tentang alasan-alasan yang menyebabkan seorang PNS diberhentikan tidak dengan hormat. Dalam hal ini Mahkamah berpendapat:

*Pertama*, seorang PNS yang melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945 adalah wajar dan beralasan menurut hukum jika yang bersangkutan diberhentikan tidak dengan hormat, sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (4) huruf a. Sebab jika hal itu terjadi berarti PNS yang bersangkutan telah melanggar sumpahnya untuk taat dan setia kepada Pancasila dan UUD 1945. Sumpah untuk taat dan setia kepada Pancasila dan UUD 1945 bukanlah sekadar formalitas tanpa makna melainkan sesuatu yang fundamental sifatnya karena, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 *juncto* Pasal 4 UU ASN, memegang teguh ideologi Pancasila serta setia dan mempertahankan UUD 1945 adalah bagian dari nilai dasar yang melekat dalam profesi PNS sebagai Aparatur Sipil Negara;

*Kedua*, seorang PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik adalah wajar dan juga beralasan menurut hukum jika yang bersangkutan diberhentikan tidak dengan hormat sebab hal itu bertentangan dengan asas netralitas, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 huruf f UU ASN dan Penjelasannya. Netralitas seorang PNS adalah hal yang mendasar sebab, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya pada Paragraf [3.11] angka 3, dalam diri PNS sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara melekat tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Maka, jika seorang PNS menjadi anggota, lebih-lebih jika menjadi pengurus partai politik, secara alamiah dan dalam batas penalaran yang wajar, hal itu akan berpengaruh besar terhadap netralitas seorang PNS karena keadaan demikian sangat berpotensi menimbulkan konflik kepentingan tatkala PNS yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas pelayanan publik atau tugas pemerintahan atau tugas pembangunan tertentu harus berhadapan dengan kepentingan partai di mana PNS yang bersangkutan menjadi anggota atau bahkan menjadi pengurus. Keadaan demikian juga akan berbenturan dengan nilai dasar yang melekat dalam diri PNS sebagai bagian dari ASN yang menuntutnya untuk mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia, bukan kepada golongan tertentu, serta menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 huruf c dan huruf d UU ASN;

*Ketiga*, seorang PNS yang dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan

tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana adalah juga wajar dan beralasan menurut hukum jika PNS yang bersangkutan diberhentikan tidak dengan hormat. Sebab, seorang PNS sebagai bagian dari ASN seharusnya memberi teladan bukan hanya etik tetapi juga secara hukum. Namun, dalam hal ini pembentuk undang-undang telah dengan bijak menentukan batasannya yaitu bahwa putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap itu tidak seluruhnya dapat dijadikan dasar untuk memberhentikan tidak dengan hormat seorang PNS melainkan hanya tindak pidana yang dijatuhi hukuman pidana penjara paling singkat dua tahun dan tindak pidana yang dilakukan dengan berencana. Dengan kata lain, pembentuk undang-undang telah secara proporsional mempertimbangkan alasan-alasan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk memberhentikan seorang PNS tidak dengan hormat;

- b. Bahwa, sementara itu, Pasal 87 ayat (4) huruf b menyatakan bahwa seorang PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau tindak pidana umum. Jika seorang PNS diberhentikan karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana yang ada hubungannya dengan jabatan, hal demikian adalah wajar sebab dengan melakukan kejahatan atau tindak pidana demikian seorang PNS telah menyalahgunakan atau bahkan mengkhianati jabatan yang dipercayakan kepadanya untuk diemban sebagai ASN. Sebab, seorang PNS yang melakukan kejahatan atau tindak pidana demikian sesungguhnya, secara langsung atau tidak langsung, telah mengkhianati rakyat karena perbuatan demikian telah menghambat upaya mewujudkan cita-cita atau tujuan bernegara yang seharusnya menjadi acuan utama bagi seorang PNS sebagai ASN dalam melaksanakan tugas-tugasnya, baik tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, ataupun tugas pembangunan tertentu.

Namun, bagaimana halnya dengan keberadaan frasa “dan/atau tindak pidana umum” yang dijadikan sebagai bagian tak terpisahkan dari norma dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN. Persoalannya bukanlah terletak

pada adanya frasa “dan/atau tindak pidana umum” itu sendiri melainkan kaitannya dengan norma lain dalam pasal yang sama, yaitu norma dalam Pasal 87 ayat (2) UU ASN.

Pasal 87 ayat (2) UU ASN menyatakan:

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 tindak pidana yang dilakukan tidak berencana.

Jika norma yang tertuang dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b dihubungkan dengan norma yang termaktub dalam Pasal 87 ayat (2), persoalan yang timbul adalah apa yang akan dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian jika seorang PNS melakukan tindak pidana umum yang dijatuhi pidana penjara dua tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, apakah akan melakukan tindakan dengan memberlakukan Pasal 87 ayat (2) UU ASN, yaitu memberhentikan dengan hormat atau tidak memberhentikan PNS yang bersangkutan, atukah akan memberlakukan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN, yaitu memberhentikan tidak dengan hormat PNS yang bersangkutan karena adanya frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN tersebut. Keadaan demikian, di samping menimbulkan ketidakpastian hukum juga membuka peluang bagi Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melakukan tindakan berbeda terhadap dua atau lebih bawahannya yang melakukan pelanggaran yang sama.

Persoalan lainnya, jika untuk melakukan tindakan yang sifatnya diskresioner saja terhadap seorang PNS (yaitu apakah akan memberhentikan dengan hormat atau tidak memberhentikan), Pejabat Pembina Kepegawaian diberi syarat yaitu bahwa sepanjang PNS yang bersangkutan melakukan tindak pidana yang dijatuhi pidana penjara paling singkat dua tahun dan melakukan tindak pidana yang tidak berencana, sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (2) UU ASN, maka tidaklah dapat diterima oleh penalaran hukum yang wajar seorang PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena melakukan “tindak pidana umum” yang tidak ditentukan batas minimum pidananya. Sebab, jika penalaran demikian diterima berarti harus diterima kemungkinan terjadinya keadaan atau peristiwa di mana seorang PNS yang

melakukan tindak pidana yang dijatuhi hukum pidana penjara dua tahun tidak diberhentikan [dengan mengacu pada Pasal 87 ayat (2) UU ASN], sementara seorang PNS yang dijatuhi pidana kurungan atau pidana bersyarat dengan masa percobaan karena melakukan tindak pidana umum diberhentikan tidak dengan hormat [dengan mengacu pada Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN].

Artinya, PNS diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN adalah dengan alasan telah adanya putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena PNS yang bersangkutan melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan. Adapun terhadap PNS yang melakukan tindak pidana umum dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak diberhentikan sesuai dengan Pasal 87 ayat (2) UU ASN.

Dengan demikian telah ternyata bahwa keberadaan frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b telah menimbulkan ketidakpastian hukum serta membuka peluang lahirnya ketidakadilan sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Karena itu, meskipun Pemohon tidak secara khusus mendalilkan pertentangan Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN dikaitkan dengan frasa “dan/atau pidana umum” namun oleh karena frasa dimaksud merupakan satu kesatuan dengan norma Pasal 87 ayat (4) huruf b UU ASN dan oleh karena telah terbukti bahwa frasa “dan/atau pidana umum” dimaksud telah menimbulkan ketidakpastian hukum maka dalil Pemohon yang terkait dengan norma pasal *a quo* adalah beralasan menurut hukum sepanjang berkenaan dengan frasa “dan/atau pidana umum”.

8. Bahwa perihal dalil Pemohon sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.7]** angka 15 dan angka 16 di atas, Mahkamah berpendapat tidak relevan untuk dipertimbangkan kembali karena pada intinya Pemohon mengulangi kembali argumentasi yang berdasar peristiwa konkret yang dialami Pemohon serta argumentasi bahwa penjatuhan sanksi administratif didalilkan sebagai hukuman tambahan, sebagaimana telah dipertimbangkan oleh Mahkamah pada pertimbangan sebelumnya dalam Putusan ini;
9. Bahwa perihal dalil Pemohon sebagaimana telah diuraikan pada Paragraf **[3.7]** angka 19 di atas, sebagian di antaranya telah dipertimbangkan sebelumnya

dalam Putusan ini. Sehingga hal yang perlu dipertimbangkan hanyalah bagian dari dalil Pemohon yang mengaitkan keberadaan norma UU ASN yang dimohonkan pengujian dengan hak atas kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, serta dengan *Covenant on Civil and Political Rights* dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

Terhadap dalil Pemohon *a quo* Mahkamah berpendapat bahwa di samping Pemohon telah keliru memahami Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, Pemohon juga telah membuat argumentasi yang tidak koheren. Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 adalah norma Konstitusi yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang dalam hal ini mengatur perlunya *affirmative action* bagi mereka yang memiliki kebutuhan khusus, sedangkan Pemohon jelas tidak termasuk ke dalam kriteria demikian. Sementara itu, dikatakan tidak koheren karena Pemohon, di satu pihak, menggunakan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 (yang termasuk ke dalam kelompok hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya), namun di lain pihak mengaitkannya dengan Kovenan tentang Hak-hak Sipil dan Politik serta bagian dari ketentuan dalam UU HAM yang juga mengatur tentang hak-hak sipil dan politik. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13]** Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### **4. KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

**[4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

**[4.2]** Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[4.3]** Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

## **5. AMAR PUTUSAN**

### **Mengadili:**

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan frasa “dan/atau pidana umum” dalam Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 87 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjadi berbunyi, **“dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan”**;
3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Suhartoyo, Arief Hidayat, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal sebelas, bulan April, tahun dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi

terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal dua puluh lima, bulan April, tahun dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan **pukul 14.37 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, Enny Nurbaningsih, Saldi Isra, Suhartoyo, Arief Hidayat, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Wilma Silalahi sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ttd.**

**Manahan M.P Sitompul**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Wilma Silalahi**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

**Keterangan:**

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.