



JURNAL HUKUM MAHASISWA

Volume. 03, Nomor 01, (2023)

ISSN (Online): 2808-6864

FAKULTAS HUKUM UNMAS DENPASAR

Doi: <https://doi.org/10.36733/jhm.v1i2>, <https://e-journal.unmas.ac.id>

## “ANALISIS YURIDIS TERHADAP SURAT KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI

(Studi pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri, Menteri  
Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi & Birokrasi serta Kepala  
Badan Kepegawaian Negara No.128/6597/Sj, No.15 Tahun 2018,  
No.153/Kep/2018)”

I gusti ngurah made sumantri<sup>1</sup>, I Wayan Gde Wiryawan<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati

Denpasar

E-mail: [gdewiryawan@unmas.ac.id](mailto:gdewiryawan@unmas.ac.id)

### ABSTRACT

*This Joint Decree (SKB) of 3 Ministers is a product of the government and serves as a guideline for officials authorized to issue punishments to issue decisions on honorable or dishonorable dismissal for civil servants who have committed a crime. Therefore, the author is interested in formulating the following problems: (1) how is the juridical study of the Joint Ministerial Decree on Law Enforcement Against Civil Servants Who Have Been Sentenced to Based on a Court Decision with Permanent Legal Force for Committing a Crime of Occupational Crime in Freies Ermessen against Civil Servants in the Provincial Government of Bali, (2) how is the validity of the Joint Ministerial Decree in imposing sentences based on Court Decisions with Permanent Legal Force for Committing a Crime of Occupational Crime. The results of the study: (1) Juridical study of the Ministerial Joint Decree on Law Enforcement Against Civil Servants Who Have Been Sentenced to a Court Decision with Permanent Legal Force for Committing a Crime Act in the freies emerssen against Civil Servants in the Provincial Government of Bali will lead to ambiguity in the form of state administrative legal actions which can lead to conflict norms between these SKB3 Ministers and Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatuses which in this case is the giver of authority to be able to see from the validity of the Ministerial Joint Decree, (2) The validity of the Joint Decree of the 3 Ministers can be concluded: first, this SKB of 3 Ministers is a policy regulation issued as a guideline for Personnel Development Officials based on a court decision that has permanent legal force. Second, the SKB 3 Ministers can be qualified as a legal juridical instrument (rechtmatig), unless it is enforced backwards (terugwerkend).*

**Keywords** : Joint Decree, Dismissal, Sanctions

### ABSTRAK

Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri ini merupakan produk pemerintah dan menjadi pedoman bagi pejabat yang berwenang memberikan hukuman untuk mengeluarkan keputusan pemberhentian dengan hormat atau tidak

dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana. Oleh karena itu, penulis tertarik dengan merumuskan masalah sebagai berikut: (1) bagaimanakah kajian secara yuridis terhadap Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan dalam *Freies Ermessen* terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali, (2) bagaimanakah keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri dalam penjatuhan hukuman berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan. Hasil penelitian : (1) Kajian yuridis terhadap Surat Keputusan Bersama Menteri dalam Penegakan Hukum Terhadap PNS Yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan Yang Berkekuatan Hukum Tetap Karena Melakukan Tindak Pidana Kejahatan Jabatan dalam *freies emerssen* terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali adalah akan menimbulkan ketidakjelasan dalam bentuk tindakan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan norma konflik antara SKB 3 Menteri ini dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dalam hal ini sebagai pemberi kewenangan untuk dapat melihat dari keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri tersebut, (2) Keabsahan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri ini dapat disimpulkan : *pertama*, SKB 3 Menteri ini merupakan peraturan kebijakan yang dikeluarkan sebagai pedoman bagi Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. *Kedua*, SKB 3 Menteri itu dapat dikualifikasi sebagai instrumen yuridis yang sah (*rechtmatic*), kecuali jika diberlakukan mundur (*terugwerkend*).

**Kata kunci:** Surat Keputusan Bersama, Pemberhentian, Sanksi

#### A. PENDAHULUAN

Konsep negara hukum merupakan konsep yang telah mengalami dinamika cukup lama dalam perdebatan antara negara dan kekuasaan. Terkait asas legalitas bahwa setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan. Namun seiring dengan berkembangnya pemahaman tentang negara hukum material, pemahaman bahwa pemerintahan berdasarkan pada undang-undang telah bergeser menjadi pemahaman pemerintahan negara

berdasarkan pada hukum. Dalam pemahaman negara hukum material, pemerintah diberikan sejumlah tugas dan tanggung jawab yang semakin rumit dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu pemerintah diberikan ruang gerak yang bebas dan tugas-tugas pemerintahan. Hal ini dapat dikaitkan dengan adanya beberapa produk yang dikeluarkan oleh beberapa menteri atau pejabat setingkat menteri yaitu Peraturan Bersama Menteri yang meskipun secara normatif keberadaannya selama

ini tidak dikenal dalam berbagai Undang-Undang dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang mengatur jenis, bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia namun dalam prakteknya memiliki daya laku dan mengikat.

Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 128/6597/SJ, No. 15 Tahun 2018, No. 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum terhadap 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 disahkan pada 13 September 2018. SKB 3 Menteri ini merupakan produk pemerintah dan menjadi pedoman bagi pejabat yang berwenang memberikan hukuman atau Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengeluarkan keputusan pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana, tanpa perlu melalui proses dan prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

Dikeluarkannya keputusan tentang hukuman bagi ASN/PNS karena pelanggaran terhadap Peraturan Disiplin, itu mekanisme dan prosedurnya telah diatur secara jelas dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, termasuk prosedur Upaya Administratif yang diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 42 PP No. 53 Tahun 2010. Adapun keputusan pemberian hukuman karena PNS melakukan tindak pidana sebagaimana ketentuan Pasal 87 ayat (2), Pasal 87 ayat (4) huruf b dan huruf d UU No. 5 Tahun 2014, Pasal 247 dan 250 huruf b dan huruf d, serta Pasal 251 PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, tidak diatur mekanisme dan prosedurnya.

Berdasarkan keadaan seperti ini membawa administrasi negara kepada suatu konsekuensi khusus yaitu memerlukan kebebasan bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri terutama dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan yang timbul yang peraturannya penyelesaiannya belum ada. Kebebasan bertindak atas inisiatif sendiri ini dalam hukum administrasi negara disebut dengan *pouvoir discretionnaire* (*freies ermessen*).

*Freies ermessen* merupakan kewenangan bebas yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam

rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi warga masyarakat, yang merupakan konsekuensi dari adanya konsep negara kesejahteraan. Dalam hal ini dikenal adanya prinsip bahwa pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu masalah dengan alasan tidak atau belum ada aturannya, sehingga agar kepentingan masyarakat tidak dirugikan, pejabat diberi kewenangan untuk menafsirkan dan menerapkan sendiri suatu aturan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Namun demikian, untuk menghindari penyimpangan maka *freies ermesen* itu harus sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta diperlukan adanya sarana kontrol, baik kontrol yudisial, politik maupun administratif.

Polemik mengenai masalah ini baru muncul pada tahun 2012 dan menjadi isu nasional ketika Indonesia *Corruption Watch* mempersoalkan pengangkatan Azirwan yang telah divonis bersalah oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kemudian diaktifkan kembali sebagai PNS dan diangkat sebagai Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau. Dalam kenyataannya dari beberapa jumlah kasus ternyata tidak semua yang dialami ASN diberlakukan sama. Salah satu hasil penelitian yang pernah terjadi di Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Kabupaten Tulungagung yang seorang Pegawai Negeri Sipilnya dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kasus ini terjadi pada akhir tahun 2012 yang melibatkan salah seorang staf bendahara gaji pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tulungagung berinisial "E". "E" diberhentikan dengan Surat Keputusan Bupati Tulungagung. PNS ini melakukan beberapa faktor yang menyebabkan dijatuhi hukuman indiscipliner, yakni dilakukan di Kantor Penanaman Modal Kabupaten Tulungagung tempat dia bekerja sebelum akhirnya dimutasi pada Kantor Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Tulungagung.

Keputusan SKB 3 Menteri ini akan membuat suatu kebingungan dalam menentukan bentuk tindakan hukum berkaitan dengan hukum tata usaha negara, apakah bentuk surat keputusan bersama ini digolongkan sebagai peraturan yang bersifat umum dan abstrak atau digolongkan sebagai bentuk keputusan atau ketetapan yang bersifat individu, konkrit atau tindakan hukum tatusaha negara yang lainnya.

Terbitnya SKB 3 Menteri ini akan menimbulkan ketidakjelasan dalam bentuk tindakan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan norma konflik antara SKB 3 Menteri

ini yaitu Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi dan Kepala Badan Kepegawaian Negara dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dalam hal ini sebagai pemberi kewenangan untuk dapat melihat dari keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri tersebut.

## B. METODE PENELITIAN

Dalam penulisan karya tulis jurnal ini penulis mengambil metode penelitian hukum normatif dimana penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek yaitu aspek teori, sejarah, filosofis, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsisten, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat pada suatu undang-undang.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Kajian Yuridis SKB 3 Menteri Dalam *Freies Ermessen* Terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali

#### 1.1 Landasan Formal Dan Materiil SKB 3 Menteri

Surat Keputusan Bersama 3 Menteri dibuat dalam rangka sinergitas dan dalam rangka penegakan hukum penjatuhan sanksi berupa pemberhen-

tian tidak Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang kepada PNS yang telah dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang berhubungan dengan jabatan. Ruang Lingkup Keputusan Bersama ini meliputi:

1. Penjatuhan sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang kepada 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.
2. Penjatuhan Sanksi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat Yang Berwenang, yang tidak melaksanakan penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud padahuruf a.
3. Peningkatan Sistem Informasi Kepegawaian.
4. Optimalisasi pengawasan dan peningkatan Perari AparatPengawas Internal Pemerintah.
5. Monitoring pelaksanaan Keputusan Bersama ini secara terpadu.

## 1.2 SKB 3 Menteri Sebagai Produk Hukum Administrasi Negara

Di suatu negara hukum (*rechtsstaat*), pada dasarnya setiap tindakan atau keterlibatan pemerintah dalam kehidupan warga negara harus berdasarkan pada asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Asas legalitas mengandung maksud bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau didasarkan pada kewenangan yang bersumber pada undang-undang.

Tindakan pemerintahan yang berdasarkan asas legalitas ini oleh karenanya berkonsekuensi pada tindakan tersebut sah (*wetmatigheid van bestuur*). Setiap tindakan kekuasaan pemerintah, menurut Sir William Wade, yaitu setiap tindakan yang memengaruhi hak, kewajiban atau kebebasan setiap orang, harus ditunjukkan dasar hukumnya secara tegas.

Peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan dasar tindakan pemerintah dalam kondisi tertentu dapat saja belum tersedia atau memang tidak ada. Di sisi lain, dimungkinkan telah ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tetapi memuat norma yang samar (*vage*

*norm*) atau norma terbuka (*open texture*), dan dimungkinkan pula normanya mengandung pilihan (*choice*). Norma kabur (*vage norm*) adalah norma yang pengertiannya tidak dapat ditetapkan secara persis, sehingga lingkungannya tidak jelas, sedangkan norma terbuka (*open texture*) adalah norma yang pengertian-pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan. Dengan kata lain, norma terbuka merupakan norma yang terbuka substansi atau isinya dan harus ditentukan lebih lanjut dalam pelbagai keadaan atau norma yang isinya tidak dapat ditentukan secara abstrak tetapi sangat bergantung pada keadaan kasus di mana norma tersebut diterapkan.

Suatu keadaan di atas memicu pemberian *diskresi* kepada pemerintah. Diskresi atau *ermessen* yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan, menjelaskan norma undang-undang yang samar, menentukan fakta-fakta, melakukan interpretasi, mengambil pilihan, dan mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diskresi itu ditujukan untuk a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b) mengisi kekosongan

hukum; c) memberikan kepastian hukum; dan d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi diperlukan dalam hukum administrasi dalam rangka menyelesaikan persoalan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

Diskresi merupakan kebebasan dalam mengambil keputusan atau tindakan dalam situasi khusus. Ketika diskresi itu dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan dari suatu organ administrasi dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya. Atas

dasar pengertian ini, SKB itu pada dasarnya adalah peraturan kebijakan yaitu peraturan yang dibuat atas dasar diskresi atau *ermessen*. SKB itu bukan dan tidak dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan.

SKB 3 Menteri tersebut di atas merupakan peraturan kebijakan yang dikeluarkan karena ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat terhadap PNS yang melakukan tindak pidana. Keberadaan SKB 3 Menteri tersebut ditujukan untuk mengisi kekosongan hukum, khususnya aturan prosedural penjatuhan sanksi bagi pegawai negeri yang dijatuhi hukuman berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa mekanisme dan prosedur pembuatan dan penerbitan keputusan penjatuhan sanksi atau hukuman terhadap PNS yang melanggar Peraturan Disiplin itu telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Sedangkan penerbitan keputusan penjatuhansanksi terhadap PNS karena

melakukan tindak pidana itu berpedoman pada SKB, yang bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*) tetapi peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Perlu ditegaskan bahwa sebagai peraturan kebijakan, SKB 3 Menteri itu sendiri bukan dan tidak dapat dijadikan dasar hukum penerapan hukuman. Dasar hukum untuk pengenaan hukuman bagi PNS itu ada pada peraturan perundang-undangan yaitu UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN dan PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Adapun SKB 3 Menteri ini hanyalah pedoman penjatuhan sanksi terhadap PNS karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.

### **1.3 Kategori Muatan SKB 3 Menteri Dalam Perspektif Surat Keputusan *Beschikking***

Pemberian hukuman bagi PNS itu baik karena pelanggaran terhadap Peraturan Disiplin ataupun melakukan tindak pidana, dilakukan dengan instrumen keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang memberikan hukuman. Khusus untuk penjatuhan hukuman karena pelanggaran disiplin, ketentuannya disebutkan secara jelas dalam Pasal 31 ayat (1) PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai

Negeri Sipil, “Setiap penjatuhan hukuman disiplin ditetapkan dengan keputusan pejabat yang berwenang menghukum”.

Keputusan yang diberlakukan surut (*terugwerkend*) atau pencantuman tanggal mundur (*backdated*), tidak dapat diterapkan terhadap keputusan yang bersifat konstitutif (*beschikking rechtsschepend*). Keputusan konstitutif dimaksud yakni keputusan yang menimbulkan atau meniadakan hak dan kewajiban yang ada dan berlaku bagi penerima keputusan. Pencantuman tanggal mundur atau pemberlakuan surut, hanya dapat dilakukan terhadap keputusan yang sifatnya deklaratoir (*beschikking rechtstvstellend*). Keputusan deklaratoir yaitu keputusan-keputusan yang tidak menimbulkan atau meniadakan hak dan kewajiban yang ada dan berlaku bagi penerima keputusan. Keputusan konstitutif yang diberlakukan mundur atau dibuat tanggal mundur akan menyebabkan keputusan itu mengandung cacat hukum (*rechtsgebreken*), yang menyebabkan keputusan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk diberlakukan.

### **1.4 Kategori Muatan SKB 3 Menteri Dalam Perspektif Surat Keputusan *Regeling***

Peraturan perundang-undangan

yang akan dijadikan dasar tindakan pemerintah dalam kondisi tertentu dapat saja belum tersedia atau memang tidak ada (*leemten in het recht*). Di sisi lain, dimungkinkan telah ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum (*rechtshandelingen*) tetapi memuat norma yang samar (*vage norm*) atau norma terbuka (*open texture*), dan dimungkinkan pula normanya mengandung pilihan (*choice*). Seperti yang sudah dapat dijelaskan sebelumnya bahwa norma kabur (*vage norm*) adalah norma yang pengertiannya tidak dapat ditetapkan secara persis, sehingga lingkungannya tidak jelas, sedangkan norma terbuka (*open texture*) adalah norma yang pengertian-pengertiannya memuat ciri-ciri yang dalam perjalanan waktu mengalami perubahan.

Norma terbuka dengan kata lain merupakan norma yang terbuka substansi atau isinya dan harus ditentukan lebih lanjut dalam pelbagai keadaan atau norma yang isinya tidak dapat ditentukan secara abstrak tetapi sangat bergantung pada keadaan kasus di mana norma tersebut diterapkan. Keadaan tersebut memicu pemberian diskresi kepada pemerintah. Diskresi atau *ermessen* yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan, menjelaskan norma undang-undang yang samar,

menentukan fakta-fakta, melakukan interpretasi, mengambil pilihan, dan mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan atau pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diskresi itu ditujukan untuk a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b) mengisi kekosongan hukum; c) memberikan kepastian hukum dan d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Diskresi diperlukan dalam hukum administrasi dalam rangka menyelesaikan persoalan yang peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau mengatur secara umum sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.

Setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Pemerintah diberikan alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas melalui kewenangan diskresi. Diskresi itu sendiri diperlukan dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan yang peraturan

perundang undangan belum mengaturnya secara umum, sehingga administrasi negara memiliki kebebasan dalam menyelesaikannya.

## **2. Keabsahan Skb 3 Menteri (Mendagri, Menpan-Rb, Bkn) Dalam Hukum Administrasi Negara**

### **2.1 Tolok Ukur Keabsahan SKB 3 Menteri**

Pengaturan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau yang ada hubungannya dengan jabatan sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 23 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU No.8/194). Namun dalam rangka menata kembali pemberhentian PNS secara keseluruhan, ketentuan pemberhentian PNS kemudian diubah oleh UU No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8/1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut dengan UU PPK) adalah menata kembali pemberhentian PNS dengan cara mengubah ketentuan Pasal 23 UU No. 8/1974.

SKB 3 Menteri tersebut menjadi pedoman (*rechtslijn*) bagi pejabat yang berwenang memberikan hukuman atau Pejabat Pembina Kepegawaian untuk mengeluarkan keputusan pemberhen-

tian dengan hormat atau tidak dengan hormat bagi PNS yang melakukan tindak pidana, tanpa perlu melalui proses dan prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 23 sampai dengan Pasal 31 PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Percepatan proses pemberhentian pegawai ASN yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil yang sudah diputus bersalah melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan korupsi dan putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut, mendapat perlawanan dari Pegawai Negeri Sipil yang merasa kepentingannya dirugikan yaitu dengan mengajukan gugatan terhadap Pasal 87 ayat (2), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ke Mahkamah Konstitusi. Terhadap Surat Keputusan Bersama (SKB) digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta terhadap Pasal 87 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Surat Keputusan Bersama (SKB) di beberapa daerah mengambil sikap menunda penerbitan Surat Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat dan untuk sementara gaji tidak dibayarkan dan PNS tersebut tetap masuk kantor.

## 2.2 Kekuatan SKB 3 Menteri

Mahkamah Konstitusi memperkuat surat keputusan bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri, Menteri PAN RB, dan Kepala BKN tentang percepatan pemecatan PNS yang telah terbukti korupsi. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pun memintapara kepala daerah segera melaksanakan SKB itu.

Kemendagri menilai MK tidak membatalkan SKB percepatan pemecatan PNS yang telah terbukti korupsi. Kemendagri menyebut pemecatan PNS dilakukan bagi mereka yang telah terbukti melakukan kejahatan terkait jabatan seperti korupsi, suap dan lainnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atau inkrah. SKB tersebut menegaskan dan mengimbau Pejabat Pembina Kepegawaian agar menjalankan kewajibannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN untuk melaksanakan Pemberhentian Dengan Tidak Hormat (PTDH) terhadap PNS yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam rangka melaksanakan diktum Ke 4 (empat) Surat Keputusan Bersama (SKB) Mendagri, MenPan dan RB dan Kepala BKN Nomor 182/6597/SJ, Nomor 15 Tahun 2018

dan Nomor 153/KEP/2018 Tanggal 13 September 2018 Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi menerbitkan Surat tanggal 28 Pebruari 2019 Nomor : B/50/M.SM. 00.00/2019 Perihal: Petunjuk Pelaksanaan Penjatuhan PTDH oleh PPK Terhadap PNS yang Telah Dijatuhi Hukuman Berdasarkan Putusan Pengadilan yang Berkekuatan Hukum Tetap, maka Mahkamah Konstitusi (MK) memperkuat surat keputusan bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri, Menteri PAN RB, dan Kepala BKN tentang percepatan pemecatan PNS yang telah terbukti korupsi. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) pun meminta para kepala daerah segera melaksanakan SKB itu.

Sehubungan bahwa SKB 3 Menteri itu merupakan peraturan kebijakan, mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung (MA) itu tidak dapat dilakukan. Hal ini karena telah jelas bahwa berdasarkan Pasal 31 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, kewenangan MA itu menguji peraturan perundang-undangan (*regeling*) di bawah undang-undang. Mahkamah Agung tidak berwenang menguji peraturan

kebijakan.

SKB 3 Menteri tersebut jika diuji dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB, tampak tidak bertentangan karena; *pertama*, dibuat dan dikeluarkan oleh pejabat yang memiliki kewenangan di bidang ASN yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara; *kedua*, isi SKB 3 Menteri ini hanyalah pedoman (*rechtlijn*) penjatuhan sanksi terhadap PNS karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan atas dasar putusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). SKB 3 Menteri ini tidak memuat sanksi pidana; *ketiga*, dalam SKB 3 Menteri ini tidak ditemukan adanya pelanggaran terhadap AUPB. Meskipun demikian, SKB 3 Menteri ini akan dikualifikasi tidak sesuai dengan asas hukum, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan AUPB, jika diberlakukan mundur (*terugwerkend*).

#### D. KESIMPULAN DAN SARAN

##### 1. Kesimpulan

Kajian yuridis terhadap Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi, Badan Kepegawaian Negara No : 128/6597/SJ. No. 15 Tahun 2018, N0. 153/KEP/2018 tentang Penegakan Hukum Terhadap 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 dalam *freies emerssen* terhadap Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Provinsi Bali adalah akan menimbulkan ketidakjelasan dalam bentuk tindakan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan norma konflik antara SKB 3 Menteri ini dengan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dalam hal ini sebagai pemberi kewenangan untuk dapat melihat dari keabsahan Surat Keputusan Bersama Menteri tersebut.

Hasil analisis terhadap Keabsahan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri ini dapat disimpulkan : *pertama*, SKB 3 Menteri ini merupakan peraturan kebijakan yang dikeluarkan sebagai pedoman bagi Pejabat Pembina Kepegawaian karena ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat terhadap PNS yang melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya

dengan jabatan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. *Kedua*, SKB 3 Menteri itu dapat dikualifikasi sebagai instrumen yuridis yang sah (*rechtmatic*), kecuali jika diberlakukan mundur (*terugwerkend*). SKB 3 Menteri sebagai peraturan kebijakan dapat dilakukan pengujian melalui Peradilan Administrasi berdasarkan Pasal 87 UUAP, terlepas dari beberapa problem hukum di dalamnya dan prosedur upaya administratif yang belum ideal.

## 2. Saran

1. Pemerintah hendaknya meninjau kembali kebijakan SKB 3 Menteri yakni Kementerian Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi, Serta Kepala Badan Kepegawaian Negara mengenai kebijakannya dalam Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) terhadap ASN yang dianggap melanggar ketentuan jabatan yang diemban.
2. Penulis berharap ada sedikit penghargaan dari pemerintah kepada PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat. Hal ini juga untuk mewujudkan tujuan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Seorang PNS yang telah diberhentikan tidak dengan hormat sebagai PNS untuk memenuhi rasa

keadilan hendaknya tetap diberikan hak kepegawaiannya berupa hak atas jaminan pensiun guna menjamin kelangsungan hidupnya beserta keluarga. PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat dan telah menjalani hukuman yang diberikan oleh negara, diharapkan dapat kembali menjadi warga negara biasa dengan hak-hak yang seharusnya dia dan keluarganya terima diantaranya ialah hak untuk hidup dan hak atas kehidupan yang layak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Anna Erliyana, 2005. **Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998**, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimi, 2006. **Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik, Edisi Revisi VI**, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Ayunda Puspita, 2014. **Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri Sebagai Pegawai Negeri Sipil Terhadap Pelanggaran Disiplin Berat (Studi Kasus Di Kabupaten Tulungagung)**, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Fakultas Hukum Malang.

- Azhari, 1995. **Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya**, UI-Press, Jakarta.
- Bagir Manan, 2003. **Teori dan Politik Konstitusi**, FH UII Press, Yogyakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1994. **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20**, Alumni, Badung.
- I Made Hendra Wijaya, 2013. **Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Terkait Dikeluarkannya Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri**.
- Indrohato, 1994. **Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung**, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Koentjaraningrat, 2016. **Metode-Metode Penelitian Masyarakat**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Latif, Abdul, 2005. **Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah**, UII Press, Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo, 1998. **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- M. Agus Santoso, 2014. **Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum, Ctk. Kedua**, Kencana, Jakarta.
- Nur Basuki Winanrno, 2008. **Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi**, laksbang mediatama, Yogyakarta.
- Padmo Wahyono, 1984. **Guru Pinandita**, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sudargo Gautama, 1983. **Pengertian tentang Negara Hukum**, Alumni, Bandung.
- Jurnal :**
- Arfan Faiz Muhlizi, “**Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi**”, Jurnal Rechtsvinding Vol. 1 Nomor 1 Januari – April 2012.
- Ateng Syafrudin, “**Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab**”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.
- Imam Subechi, Hakim Agung, **Mewujudkan Negara Hukum Indonesia**, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 3 Nopember 2012, ISSN : 2303-3274.
- Utami, M. F. & N. W. **Menyoal Kedudukan Hukum Surat Keputusan Bersama (SKB)**

**Menteri Dalam Rangka Penanganan Covid-19 Sebagai Upaya Penataan Regulasi.** JJurnal LEGISLASI INDONESIA Vol 19 No. 2 - Juni 2022: 279-29, 9(2). <https://journal.sebi.ac.id/index.php/jeps/article/view/285>

**Internet :**

Sabrina Asril, “**Mantan Koruptor Jadi Pejabat Kompas,**” n.d.,<https://nasional.kompas.com/read/2012/10/16/16472285/mantan.koruptor.jadi.pejabat.menpan.buat.surat.edaran>.

**Peraturan perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara