

# Tumpang Tindih Ketentuan Sanksi Nepotisme bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai Unsur Penyelenggara Negara di Indonesia

Jeremiah Jung Liah<sup>1</sup>, Riana Susmayanti<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya,  
Jl. Veteran, Kota Malang, Jawa Timur 65145

Penulis untuk Korespondensi/E-mail: [jere25003@gmail.com](mailto:jere25003@gmail.com)

## Abstract

*The repetition of nepotism prohibitions and differing sanction rules in Law No. 28 of 1999, the State Apparatus Law (SAL), Government Regulation (GR) No. 42 of 2002, the Civil Servant Management Regulation, GR No. 94 of 2021, and Ministerial Regulation PAN RB No. 9 of 2017 has created legal overlap. Law No. 28 of 1999 prescribes criminal and civil sanctions, whereas SAL, Civil Servant Management Regulation, and GR No. 94 of 2021 mandate administrative and disciplinary sanctions. Meanwhile, GR No. 42 of 2004 and Ministerial Regulation PAN RB No. 9 of 2017 provide moral sanctions and administrative measures. Through normative juridical research using statutory, principle, and conceptual approaches shows that this overlap causes hyper regulation and legal uncertainty regarding which sanctions apply, who enforces them, and the failure of legal certainty thus necessitating legal harmonization. Through harmonizing and grammatical interpretation, it is concluded that civil sanctions do not satisfy the principle of *lex certa* and should be eliminated. Priority should go to light administrative sanctions, moral sanctions, and administrative measures; however, if nepotism causes state financial loss, environmental damage, or personal gain for the civil servant, criminal sanctions, followed by severe administrative penalties.*

**Keyword:** *Nepotism; Civil Servant; Sanctions*

## Abstrak

*Repetisi larangan nepotisme dan ketentuan sanksi yang berbeda-beda bagi PNS pelaku nepotisme dalam UU No. 28 Tahun 1999, UU AP, PP No. 42 Tahun 2002, PP Manajemen PNS, PP No. 94 Tahun 2021, dan Permenpan RB No. 9 Tahun 2017 menyebabkan tumpang tindih hukum. Dalam UU No. 28 Tahun 1999, sanksi yang diatur adalah sanksi pidana/perdata, sedangkan UU AP, PP Manajemen PNS dan PP No. 94 Tahun 2021, sanksi yang diatur adalah sanksi administratif dan disiplin. Kemudian dalam PP No. 42 Tahun 2004 dan Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, sanksi yang diatur adalah sanksi moral dan tindakan administratif. Melalui penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, asas dan konseptual, penelitian ini menunjukkan akibat adanya tumpang tindih larangan dan sanksi nepotisme adalah terjadinya hiper regulasi dan ketidakpastian hukum terkait jenis sanksi yang akan digunakan, siapakah yang menegakkan sanksi, serta tidak terlaksananya kepastian hukum, sehingga dibutuhkan harmonisasi hukum. Melalui interpretasi menyelaraskan dan gramatikal, ditemukan sanksi perdata tidak memenuhi asas *lex certa* sehingga patut dihapuskan. Adapun sanksi yang didahulukan adalah sanksi administratif ringan, sanksi moral dan tindakan administratif, namun jika perbuatan nepotisme menyebabkan kerugian keuangan negara, kerusakan lingkungan, dan pelaku PNS mendapatkan keuntungan, dapat dijatuhi sanksi pidana sebagai diikuti sanksi administratif berat.*

**Kata kunci:** *Nepotisme; Pegawai Negeri Sipil (PNS); Sanksi*

## PENDAHULUAN

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam penggalan alinea keempat *Preamble Grondwet* Indonesia atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah “*untuk memajukan kesejahteraan umum (bestuur zorg), mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.*” Untuk mewujudkan seluruh cita-cita yang telah ditetapkan oleh *founding fathers* dalam *preamble* UUD NRI 1945 tersebut, maka diperlukan unsur-unsur pelaksanaan sehingga cita-cita tersebut benar-benar terlaksana secara konkrit. Merujuk pada pendapat Aristoteles, suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang baik apabila dilengkapi dengan 3 unsur dari pemerintahan, yaitu: (1) unsur pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; (2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan (3) pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat dan bukan berupa paksaan atau tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik (Muhlashin, 2021).

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara dan dengan berpedoman pada pendapat Aristoteles, maka dibutuhkan instrumen penyelenggara negara di tubuh-tubuh pemerintahan, yakni salah satunya adalah melalui Pegawai Negeri Sipil (PNS) (Hartini, 2017). Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), PNS adalah *tools* pemerintah dalam mengoperasionalkan komponen kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah agar tercapainya tujuan nasional Indonesia sesuai UUD NRI 1945 (Nawawi, et al, 2019). Artinya, jika diuraikan secara spesifik, PNS memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik yang direncanakan oleh pemerintah melalui pejabat pembina untuk menjalankan birokrasi pelayanan publik dan menjaga keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa sesuai amanat peraturan

perundang-undangan dan Pancasila (Prastiwi, 2022).

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, PNS harus tunduk dan taat pada sejumlah peraturan perundang-undangan termasuk UU ASN, agar mampu bekerja dengan profesional, bebas dari intervensi politik, dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (*clean government*) (Mutiara, 2024). Adapun peraturan perundang-undangan terkait yakni adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU No. 28 Tahun 1999), Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP No. 94 Tahun 2021), Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS), Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PP No. 42 Tahun 2004) dan sejumlah peraturan tingkat kementerian seperti Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 9 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku Pegawai kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi (Permenpan RB No. 9 Tahun 2017).

Lahirnya sejumlah peraturan perundang-undangan *a quo* di atas mencerminkan semangat pemerintah Indonesia untuk menciptakan integritas bagi para PNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Akan tetapi pada perkembangannya, sejumlah pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada tidak dapat terhindarkan, baik korupsi, kolusi, termasuk dalam hal ini adalah nepotisme. Dyah Mutiarin menjelaskan bahwa persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme meningkat drastis dari tahun 2019 hingga 2023, yakni terdapat 791 kasus dan 1.695 yang menjadi tersangka pada tahun 2023 (Grehenson, 2025). Bahkan dalam perkembangannya, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia selalu tidak mengesankan dari

lima tahun terakhir. Hal tersebut telah menjadi temuan dari *Transparency International* dari tahun 2010 hingga 2024, sebagaimana uraian pada tabel 1.

Tabel 1. Skor IPK Indonesia (2010-2024)

Tahun	Skor	Peringkat Dunia (dari 180 Negara)
2020	37	102
2021	38	96
2022	34	110
2023	34	115
2024	37	99

Sumber: *Transparency International*, 2024

Kesulitan Indonesia dalam meningkatkan skor IPK difaktori oleh banyak hal, yakni telah mendarah dagingnya perilaku koruptif di lini-lini pemerintahan, seperti halnya perilaku nepotisme. Menurut Erwan Agus Purwanto, terdapat 171 daerah di Indonesia yang terindikasi melakukan dinasti (nepotisme) politik (Grehenson, 2025). Hal yang senada juga sempat disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dari Survei Penelitian Integritas (SPI) pada tahun 2019. SPI tersebut memaparkan bahwa satu dari lima pegawai pemerintahan mengaku adanya praktik nepotisme dalam penerimaan pegawai (Fajrussalam, et al, 2023). Kemudian KPK dalam temuannya di Kota Sorong pada tahun 2023 menemukan hal serupa, yaitu banyak ASN diangkat karena memiliki kekerabatan atau kedekatan dengan pejabat tinggi yang sedang berkuasa (Banafanu, 2024). Hal tersebut menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya skor SPI Kota Sorong, yakni 58.20 poin, angka ini termasuk kategori rentan dan jauh dari rata-rata nasional yakni 70.97 poin.

Bukti-bukti konkret lainnya dapat dilihat dalam sejumlah SPI yang dilakukan oleh KPK. Seperti pada SPI KPK pada Pemerintahan Kabupaten Aceh Timur pada tahun 2023. Sebanyak 33 persen responden sepakat bahwa faktor hubungan kekerabatan berpengaruh terhadap kebijakan promosi dan mutasi pegawai di Pemerintah Kabupaten Aceh Timur. Selain itu, SPI KPK pada Pemerintahan Kabupaten (Pmkab) Wajo periode 2021 hingga 2023 juga membuktikan hal serupa. Dalam SPI tersebut,

ditemukan temuan-temuan berkaitan dengan nepotisme sebagaimana disampaikan pada tabel 2, yang memuat hasil SPI terkait nepotisme dalam pengisian jabatan di Pmkab Wajo (Qubais, 2024).

Tabel 2. SPI Nepotisme Pmkab Wajo 2021-2023

Hasil SPI Nepotisme dalam proses pengisian jabatan di Pmkab Wajo 2021-2023		
Tahun	Hubungan Kekerabatan (%)	Melihat atau mendengar nepotisme dalam promosi/mutasi (%)
2021	30.60%	21.80%
2022	26.10%	15.00%
2023	23.51%	17.22%

Sumber: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2023

Secara tekstual, telah terdapat sederet larangan bagi PNS agar tidak melakukan perilaku koruptif, khususnya dalam konteks ini adalah perilaku nepotisme. Contoh larangan nepotisme sendiri telah dituliskan dalam Pasal 5 angka 4 UU No. 28 Tahun 1999 yang menyatakan “*Setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme.*” Apabila diketahui kemudian perbuatan nepotisme tersebut dilakukan, maka terdapat sanksi yang menanti bagi PNS bersangkutan. Akan tetapi, ketentuan sanksi dalam UU No. 28 Tahun 1999 cenderung rancu dan tidak *lex certa*. Sebab, ketentuan sanksi nepotisme terbagi menjadi dua, yaitu dalam Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22 yang saling berlawanan arah. Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa “*Setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 atau 7 dikenakan sanksi pidana dan atau sanksi perdata...*” Sedangkan Pasal 22 menyatakan bahwa “*Setiap Penyelenggara Negara atau Anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan nepotisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 dipidana dengan pidana penjara dan denda...*” Menjadi pertanyaan besar, apakah kemudian sanksi nepotisme adalah sanksi perdata atau pidana sesuai Pasal 20 ayat (2), atau justru hanya terbatas pada sanksi pidana penjara dan denda sesuai Pasal 22 (Muliawati, 2024).

Selain kerancuan sanksi nepotisme dalam UU No. 28 Tahun 1999. Larangan dan sanksi

nepotisme bagi PNS dalam dinamikanya juga telah mendapati sejumlah pengaturan baru, sehingga justru menyebabkan adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Larangan nepotisme turut diatur dalam UU AP yang termuat dalam Pasal 42 ayat (1) yang menyatakan “*Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.*” UU AP juga memuat sanksi bagi pelaku nepotisme dalam Pasal 80 yang menyatakan “*Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 42 ayat (1) dikenai sanksi administratif ringan.*” Selain itu, terdapat alasan pemberat dalam ayat (4), yakni jika perbuatan tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dikenai sanksi administratif berat.

Pada tingkat dibawah undang-undang juga terdapat peraturan-peraturan yang mengatur hal serupa. Seperti halnya dalam Pasal 11 huruf c PP No. 42 Tahun 2004 yang menyatakan “*Etika terhadap diri sendiri meliputi menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan.*” Kemudian dalam Pasal 190 ayat (5) PP Manajemen PNS, Pasal 5 huruf b PP No. 94 Tahun 2021, hingga peraturan di tingkat kementerian seperti Pasal 7 huruf b dan c Permenpan RB No. 9 Tahun 2017 secara tertulis melarang nepotisme dalam tubuh Kemenpan RB. Selain itu, keseluruhan peraturan-peraturan di atas sama-sama memuat ketentuan sanksi bagi PNS yang melakukan nepotisme. Dalam PP Manajemen PNS, sanksi nepotisme diatur dalam Pasal 229, yakni berupa sanksi disiplin (yang diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah lainnya), dan apabila pelaku bersangkutan juga melakukan tindak pidana, maka menurut Pasal 250 dapat diberhentikan tidak dengan hormat. Selanjutnya dalam PP No. 94 Tahun 2021, sanksi disiplin nepotisme dispesifikan melalui Pasal 14 huruf b, yakni berupa sanksi disiplin berat. Akan tetapi, dalam Pasal 16 Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, sanksi yang diberikan justru berupa sanksi moral dan/atau bisa berupa tindakan administrasi.

Banyaknya ketentuan yang secara tertulis melarang nepotisme di tubuh PNS memang dapat dikatakan sebagai semangat negara Indonesia untuk menciptakan *clean governance*, namun pada sisi yang lain, turut menyebabkan adanya *overlapping of laws* atau tumpang tindih

aturan baik secara horizontal maupun vertikal, dan menyebabkan ketidakpastian hukum (Arifin, et al, 2020). Sebab, jika berkaca pada uraian latar belakang di atas, menjadi pertanyaan sanksi apakah yang akan dikenakan kepada PNS yang melakukan nepotisme? Apakah sanksi perdata atau sanksi pidana penjara atau sanksi administratif baik ringan atau berat, atau sanksi disiplin, dan atau sanksi moral yang disertai atau tidak disertai tindakan administratif?

Dengan demikian, penting untuk dilakukannya harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan terkait sehingga mampu meminimalisir atau menghapus tumpang tindih aturan yang terjadi. Atau setidaknya-tidaknya sebelum mengharmoniskan ketentuan yang ada, diperlukan terlebih dulu pendekatan dengan metode interpretasi hukum yang diikuti penggunaan asas-asas hukum untuk menganalisis, sebaiknya dan sepatutnya pasal atau ayat peraturan per-undang-undangan manakah yang digunakan, dan bagaimana pengaturannya di masa mendatang sehingga mampu menghindari terjadinya tumpang tindih aturan (Tresnadipangga, 2023). Melalui penelitian ini, terdapat beberapa rumusan masalah yang akan dikaji dan dipecahkan, yaitu pertama, bagaimana bentuk dan akibat tumpang tindih sanksi nepotisme bagi PNS? Dan kedua, bagaimana bentuk interpretasi untuk menangani tumpang tindih sanksi nepotisme bagi PNS? Kemudian, untuk menopang analisis dalam kedua rumusan masalah tersebut, digunakan sejumlah teori dan asas, yakni asas preferensi, teori kepastian hukum, dan teori *rechtvinding* atau interpretasi hukum.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yang artinya penelitian ini akan memiliki koridor pembahasan yang mengkaji hukum sebagai aturan tertulis sebagai bahan hukum primer, hukum sebagai norma yang hidup di masyarakat, prinsip-prinsip dan asas-asas hukum, teori hukum, doktrin hukum dan kepastiaan-kepastiaan lainnya sebagai bahan hukum sekunder yang mendukung (Muhaimin, 2020). Adapun menurut Soerjono Soekanto dan Mamudji, penelitian normatif dapat meliputi penelitian terhadap lima hal, yakni sistematika hukum, asas-asas hukum, perbandingan hukum,

sinkronisasi vertikal dan horizontal, serta histori hukum (Soekanto, et al, 1995). Dalam konteks penelitian ini, kajian yang hendak dikedepankan adalah kajian terhadap sistematika hukum, kesesuaian peraturan perundang-undangan baik secara horizontal dan vertikal sehingga mampu mengurai bentuk dan akibat tumpang tindih ketentuan sanksi bagi PNS yang melakukan nepotisme, serta kajian terhadap asas-asas hukum.

Pendekatan penelitian yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini terdiri dari beberapa pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan untuk meninjau seluruh pengaturan baik pada tingkat UU, PP dan Permen terkait yang mengatur sanksi nepotisme bagi PNS sebagaimana telah disinggung dalam latar belakang (Soenata, 2014). Kemudian pendekatan lain yang digunakan yakni pendekatan asas/prinsip (*principle approach*) untuk menguraikan asas-asas hukum yang dapat memecahkan problematika yang sedang diteliti. Dalam konteks ini, asas hukum yang digunakan akan berorientasi kepada asas preferensi hukum dan asas kepastian hukum. Selain itu juga digunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk merumuskan dan menemukan formula terbaik terkait pengaturan sanksi nepotisme bagi PNS yang tidak hanya beranjak pada peraturan perundang-undangan yang telah ada, tetapi diikuti dengan asas-asas hukum dan metode interpretasi hukum yang telah berkembang di ilmu pengetahuan hukum serta bahan-bahan hukum sekunder yang ada, sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dan terciptanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Marzuki, 2017).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Analisis Akibat dan Bentuk Tumpang Tindih Sanksi Nepotisme Bagi PNS**

Sebagai negara yang menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi, tak jarang berkembang pandangan bahwa jawaban atas segala permasalahan harus dikiblatkan kepada peraturan perundang-undangan sebagai opium yang ampuh (Trensadipangga, 2023). Akan tetapi pada dinamikanya di Indonesia, pembentukan peraturan perundang-undangan

semakin tak terkendali dan justru menyebabkan meningkatnya kuantitas peraturan yang ada. Jika melihat data dari laman resmi Badan Pengawas Keuangan (BPK), setidaknya sekarang terdapat 13.515 peraturan perundang-undangan di tingkat pusat, 15.093 di tingkat kementerian atau lembaga setingkat, dan 218.215 peraturan di tingkat daerah (BPK, 2025). Kondisi gemuknya jumlah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dewasa ini mencerminkan telah terjadinya hiper regulasi (Pambudi, 2021) yang menyebabkan *butterfly effect* terhadap kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia, yakni adanya tumpang tindih aturan baik secara vertikal maupun horizontal, seperti pada konteks ini adalah pengaturan sanksi nepotisme dan larangan nepotisme bagi PNS.

Tumpang tindih peraturan perundang-undangan menyebabkan kebingungan dan menyebabkan obesitasnya jumlah peraturan yang ada, serta menyebabkan tidak tercapainya pilar-pilar negara hukum, yakni salah satunya adalah asas kepastian hukum. Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) adalah berarti peraturan perundang - undangan yang diundangkan memiliki materi yang mencakup pernyataan-pernyataan dan penjelasan pasal secara logis, jelas, dan tidak multitafsir atau ambigu (Neltje, et al, 2023). Selain itu, jika merujuk pada penelitian Eka Sihombing yang dikutip oleh Rizal Irvan Amin, keniscayaan kepastian hukum tidak dapat terwujud apabila dalam tiap-tiap peraturan perundang-undangan terdapat ketentuan yang repetitif baik vertikal maupun horizontal, atau senyatanya sudah diatur namun justru diatur kembali dalam peraturan yang lain (Amin, 2024). Pendapat senada disampaikan oleh Supriyadi yang menyatakan bahwa kaidah hukum harus sistematis dan tidak bertentangan satu dengan yang lain, baik vertikal maupun horizontal (Sodikin, et al, 2020).

Berkaca pada keadaan yang telah disinggung pada latar belakang, secara yuridis formal terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur larangan dan sanksi nepotisme bagi PNS. Akan tetapi karena banyaknya ketentuan-ketentuan serupa yang diatur, justru menyebabkan terjadinya tumpang tindih aturan baik secara horizontal maupun vertikal terkait pengaturan dan jenis sanksi nepotisme bagi PNS. Jika ditelaah secara eksplisit dan disandingkan secara bersamaan dari sejumlah

peraturan perundang-undangan terkait, maka dapat disaksikan adanya pernyataan larangan nepotisme yang repetitif dan perbedaan bentuk sanksi yang dikenakan kepada PNS pelaku nepotisme. Perbandingan pengaturan tersebut dapat dilihat pada tabel 3 dan tabel 4.

Tabel 3. Perbandingan Ketentuan Larangan Nepotisme

Dasar	Isi
UU 28 Tahun 1999	Pasal 5 angka 4 "Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme."
UU AP	Pasal 42 ayat (1) "Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang men- tapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan."
PP 42 Tahun 2004	Pasal 11 huruf c "Etika terhadap diri sendiri mel- iputi menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan."
PP Manaje- men PNS	Pasal 190 ayat (5) "Mutasi PNS sebagaimana dimak- sud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan."
PP 94 Tahun 2021	Pasal 5 huruf b "PNS dilarang menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan."
Permen RB 9 Tahun 2017	Pasal 7 huruf d dan c "Kode Perilaku nilai integritas tercermin dalam perilaku pada setiap pegawai Kementerian PAN RB sebagai berikut: mematuhi dan melaksanakan peraturan serta memegang sumpah/janji sebagai pegawai; mengutamakan tugas daripada kepentingan pribadi/golongan dalam setiap pelaksanaan tugas kedinasan."

Tabel 4. Perbandingan Ketentuan Sanksi Nepotisme

Dasar	Isi
UU 28 Tahun 1999	Pasal 20 ayat (2) "Setiap Penyelenggara Negara yang melanggar ketentuan sebag- aimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 atau 7 dikenakan sanksi pidana dan atau sanksi perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku." Pasal 22 "Setiap Penyelenggara Negara atau Anggota Komisi Pemeriksa yang melakukan kolusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 4 dipidana dengan pidana penjara... dan denda..."
UU AP	Pasal 80 ayat (1) dan ayat (4) "Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikenai sanksi administratif ringan; Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berat."
PP 42 Tahun 2004	Pasal 15 ayat (1) "Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran Kode Etik dikenakan sanksi moral." Pasal 16 "Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3), dapat dikenakan tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang- undangan, atas rekomendasi Majelis Kode Etik."
PP Manaj- emen PNS	Pasal 229 ayat (4) "PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin."
PP 94 Tahun 2021	Pasal 14 huruf b "Hukuman Disiplin berat sebagai- mana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dijatuhkan bagi PNS yang melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b."

Dasar	Isi
Permenpan RB 9 Tahun 2017	Pasal 16 "Pegawai yang melakukan pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku dikenakan sanksi moral dan/atau tindakan administratif."

Berdasarkan uraian pada tabel 3 dan tabel 4, dapat dilihat adanya ketentuan larangan yang lebih dan kurangnya sama, akan tetapi dengan ketentuan sanksi yang secara tekstual berbeda satu dengan yang lain. Demikian untuk menganalisis tumpang tindih peraturan perundang-undangan tersebut, berlaku dalam hal ini postulat latin yang menyatakan *interpretare et concordare leges legibus est optimus interpretandi modus*, artinya, untuk menciptakan konstruksi hukum yang terbaik, dibutuhkan interpretasi yang bersifat menyelaraskan antara peraturan perundang-undangan yang terkait (Mochtar, et al, 2023). Bertalian dengan itu, juga harus terlebih dahulu menelisik makna frasa dan kalimat dalam peraturan terkait, sebab, *primo executiunda est verbis vis, ne sermonis vitio obstruatur oratio*, artinya, perkataan adalah hal paling pertama yang diperiksa untuk menghindari adanya *misleading* dalam menemukan hukum (Anand, et al, 2022). Dalam konteks ini dikenal dengan metode interpretasi gramatikal.

Keenam peraturan dalam tabel 3 dan 4 senada melarang adanya nepotisme, akan tetapi hanya UU No. 28 Tahun 1999 yang memuat secara *expressis verbis* gramatikal terkait frasa nepotisme, bahkan memberikan definisi konseptual di dalamnya, yakni pada Pasal 1 angka 5 yang menyatakan "*Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.*" Artinya, nepotisme menurut UU No. 28 Tahun 1999 adalah perbuatan melawan hukum yang menguntungkan keluarga dan/atau kroni dari si penyelenggara negara. Kemudian, di dalam UU AP, PP No. 42 Tahun 2004, PP Manajemen PNS, dan PP No. 94 Tahun 2021, istilah yang digunakan adalah "*konflik kepentingan*" dan di dalam Permenpan RB Nomor 7 Tahun 2019, istilah yang digunakan adalah "*kepentingan pribadi.*"

Dalam UU AP, konflik kepentingan diartikan sebagai "*kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya*" (Jayanti, et al, 2024) Di dalam UU AP, pengertian konflik kepentingan apabila terbatas dilihat secara tekstual tidak berkaitan erat dengan pengertian nepotisme pada UU No. 28 Tahun 1999 yang tegas menuliskan bahwa nepotisme berkaitan dengan perbuatan menguntungkan keluarga dan/atau kroni dari si penyelenggara negara, sedangkan dalam UU AP, tidak ada istilah kroni maupun keluarga, hanya ada frasa "orang lain". Akan tetapi jika dihubungkan secara sistematis logis dengan Pasal 43 UU AP, ada setidaknya 5 (lima) unsur alternatif dari makna orang lain dalam Pasal 42 ayat (1), yakni: (a) kepentingan pribadi dan/atau bisnis, (b) hubungan dengan kerabat dan keluarga, (c) hubungan dengan wakil pihak yang terlibat, (d) hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat, (e) hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat, (f) hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain merujuk pada Pasal 43, makna kepentingan pribadi jika diinterpretasikan secara menyelaraskan (*harmoniseren de interpretatie*) dengan PP Manajemen PNS, maka demikian makna konflik kepentingan juga memiliki unsur yang sama layaknya yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan UU AP. Menurut memori penjelasan Pasal 114 huruf d PP Manajemen PNS, konflik kepentingan adalah memiliki hubungan keluarga, tali perkawinan, dan hubungan darah. Kemudian di dalam peraturan-peraturan lainnya pengertian konseptual dari konflik kepentingan maupun kepentingan pribadi kembali tidak dijelaskan lebih rigid dan detail, namun berdasarkan interpretasi penyelarasan, yakni dengan menghubungkan satu pasal dan ayat dengan pasal dan ayat lainnya, serta menghubungkan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, sejatinya tampaklah bahwa pengertian konflik kepentingan yang dimaksudkan dalam serangkaian peraturan memiliki makna yang sama dan berkiblat pada UU AP, sehingga apabila ditafsirkan, arti konflik kepentingan

pribadi adalah kondisi pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain (hubungan keluarga, tali perkawinan, dan hubungan darah) dalam penggunaan kewenangannya sebagai pejabat pemerintahan.

Berdasarkan analisis interpretasi sebelumnya, makna nepotisme baik dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan peraturan lainnya adalah identik sama. Lalu kepada siapakah peraturan atau larangan nepotisme tersebut ditujukan? Di tiap-tiap larangan dalam peraturan-peraturan *a quo* setidaknya memuat tiga subjek yang dituju. Di dalam UU No. 28 Tahun 1999, subjeknya disebut dengan istilah penyelenggara negara, di dalam UU AP subjeknya dikenal dengan istilah pejabat pemerintahan, sedangkan dalam PP No. 42 Tahun 2004, PP Manajemen PNS, dan PP No. 94 Tahun 2021 hingga Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, istilah yang digunakan tegas tertulis adalah PNS. Meskipun dalam UU AP dan UU No. 28 Tahun 1999 tidak menyebutkan frasa PNS di dalam tubuhnya, namun, di dalam pengertiannya masing-masing baik dalam UU AP dan UU No. 28 Tahun 1999 tetap dapat ditafsirkan bahwa PNS termasuk ke dalam penyelenggara negara maupun pejabat pemerintahan. Di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 1999, penyelenggara negara didefinisikan sebagai “*pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*” Sedangkan pejabat pemerintahan dalam Pasal 1 angka 3 adalah “*unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.*” Lalu di dalam PP No. 42 Tahun 2004, PP Manajemen PNS, PP No. 94 Tahun 2021 PNS sama-sama didefinisikan sebagai “*warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.*” Frasa jabatan pemerintahan menunjukkan bahwa PNS juga merupakan pejabat pemerintahan (eksekutif) yang menjalankan penyelenggaraan negara, sehingga seluruh ketentuan larangan hingga sanksi yang telah dipaparkan juga berlaku atau melekat bagi PNS sebagai pejabat pemerintahan dan penyelenggara negara.

Berlakunya keseluruhan ketentuan larangan nepotisme terkait juga menyebabkan sanksi yang menjadi ketentuan melekat bagi larangan nepotisme tersebut berlaku bagi subjek yang dituju oleh peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan, termasuk dalam konteks ini PNS. Akan tetapi ragamnya ketentuan sanksi bagi PNS yang melakukan nepotisme menyebabkan adanya kerancuan dan kebingungan, tentang sanksi manakah yang didahulukan. Di dalam UU No. 28 Tahun 1999, sanksi yang diberikan adalah sanksi pidana dan perdata, namun pada ketentuan yang lain pada UU No. 28 Tahun 1999, justru sanksi yang dikenakan adalah sanksi pidana penjara dan sanksi denda. Sedangkan dalam UU AP, sanksi yang diberikan kepada pelaku adalah sanksi administratif ringan, namun jika perbuatan nepotisme tersebut menyebabkan pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan merusak lingkungan hidup, maka dikenakan sanksi administratif berat. Di dalam PP No. 42 Tahun 2004 dan Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, sanksi yang diberikan adalah sanksi moral yang dapat diikuti dengan tindakan administratif. Perbedaan ketentuan sanksi kembali hadir dalam PP Manajemen PNS dan PP No. 94 Tahun 2021, yang justru memberikan sanksi disiplin, bahkan di PP No. 94 Tahun 2021, sanksi disiplin yang dikenakan adalah sanksi disiplin berat.

Banyaknya repetitif atau duplikasi materi peraturan perundang-undangan layaknya larangan nepotisme tersebut menyebabkan keadaan hiper regulasi atau obesitas hukum sebagaimana yang dikemukakan Richard Susskind (Fuqoha, et al, 2023). Padahal jika diinterpretasikan secara *harmoniseren de interpretatie*, ketentuan-ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 1999 sebagai peraturan perundang-undangan yang tertua telah mewakili keseluruhan larangan nepotisme bagi PNS sebagai unsur penyelenggara negara dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Akan tetapi, sebagaimana disampaikan pada paragraf sebelumnya, peng-aturan sanksi nepotisme bagi PNS sebagai penyelenggara negara di dalam UU No. 28 Tahun 1999 justru tidak mencerminkan asas *lex certa*, karena adanya dua jenis sanksi yang dijatuhkan, sanksi pidana dan/atau sanksi perdata, dan tidak dituliskan sanksi apakah yang terlebih dahulu dijatuhkan, atau perbuatan nepotisme yang bagaimana yang dapat dijatuhi sanksi perdata atau pidana. Demikian apabila hanya berkaca kepada UU No, 28 Tahun 1999

sebagai peraturan tertua, maka asas kepastian hukum sebagai salah satu pilar utama negara hukum tidak dapat termanifestasi.

Selain itu, ragamnya sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang ada juga menyebabkan kebingungan terkait siapakah nantinya yang akan menegakkan sanksi kepada pelaku nepotisme tersebut. Apabila sanksi dijatuhkan hanya dengan sanksi pidana atau perdata seperti Pasal 22 UU No. 28 Tahun 1999, maka yang berhak menegakkan tentunya adalah kepolisian, kejaksaan dan majelis hakim dalam peradilan umum, namun apabila terbatas pada sanksi administratif, sanksi disiplin, dan sanksi moral, maka yang berhak menegakkan apabila diselaraskan dalam Pasal 82 UU AP jo. Pasal 15 ayat (2) PP No. 42 Tahun 2004 jo. Pasal 16 PP No. 94 Tahun 2021 adalah Presiden, Pejabat Pembina Kepegawaian, dan kepala satuan instansi setingkat Pimpinan Tinggi Madya, Pimpinan Tinggi Pratama, Pejabat Administrator, hingga Pejabat Pengawas (Muklis, 2022). Dengan demikian, akibat dari tumpang tindih peraturan terkait sanksi nepotisme bagi PNS tidak terbatas pada terlahirnya keadaan obesitas hukum, tetapi juga ketidakpastian hukum karena tidak adanya ketentuan yang sistematis dan rigid, yang secara *lex certa* maupun *lex scripta* menjelaskan tentang sanksi apakah yang akan digunakan atau didahulukan, dan siapakah yang berhak menegakkan sanksi tersebut. Padahal, sepatutnya sebagai negara hukum kepastian hukum harus dijamin dengan baik, sebab berlaku dalam hal ini pepatah latin kuno yang menyatakan ubi jus incertum ibi jus nulum, artinya, sesuatu yang tidak pasti bukanlah hukum (Musdin, 2023).

### **Interpretasi Hukum Untuk Menghindari Adanya Tumpang Tindih Sanksi Nepotisme Bagi PNS**

Kualitas negara hukum dipengaruhi dengan keadaan peraturan perundang-undangan di dalamnya. Di Indonesia, jumlah peraturan perundang-undangan yang amat masif menyebabkan peraturan-peraturan tersebut menjadi tidak efektif untuk diselenggarakan. Padahal, dalam tata pemerintahan Indonesia, peraturan perundang-undangan sebagai salah satu nafas utama negara hukum ditempatkan sebagai instrumen utama dalam menciptakan sistem pemerintahan yang baik (Sadiawati, et al, 2019). Akan tetapi, merujuk pada permasalahan

yang ada, yaitu tumpang tindih ketentuan larangan dan nepotisme bagi PNS membuktikan bahwa hingga kini permasalahan peraturan perundang-undangan di negara ini masih belum terselesaikan dengan baik. Karena itu dibutuhkan harmonisasi dari seluruh ketentuan yang ada, baik dari tingkat undang-undang hingga instansi agar terciptanya simplifikasi ketentuan terkait larangan dan sanksi nepotisme bagi PNS, dan terciptanya kepastian hukum yang berkesinambungan.

Berdasarkan analisis pada rumusan pertama, terdapat postulat latin yang menyatakan bahwa interpretasi yang bersifat menyelaraskan antara peraturan perundang-undangan akan melahirkan konstruksi hukum terbaik. Kemudian ada pula postulat lainnya yang menyatakan perkataan adalah hal paling pertama yang diperiksa untuk menghindari adanya kesalahpahaman. Artinya, sebelum diusulkannya rekomendasi berupa harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait, dibutuhkan terlebih dahulu penyelarasan pemahaman bersama agar nantinya saat diharmonisasikannya peraturan-peraturan terkait, keadaan tumpang tindih dan obesitas hukum tidak kembali terjadi.

Simplifikasi hukum dapat dimulai dari dihapusnya sebagian ketentuan baik pada tingkat kementerian/lembaga hingga tingkat pemerintahan daerah yang memuat ketentuan repetitif di dalamnya, yaitu larangan nepotisme atau yang di dalam Permenpan RB No. 9 Tahun 2017 dikenal dengan istilah kepentingan pribadi. Sebab, secara *lex certa* dan *lex scripta*, nepotisme telah dilarang di dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan UU AP yang keduanya merupakan undang-undang organik dalam penyelenggaraan pemerintah oleh PNS, atau dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kedua produk hukum tersebut adalah salah satu kaidah utama PNS dalam menjalankan roda pemerintahan. Contoh konkretnya, di dalam Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, ketentuan sanksi yang dimuat adalah persis sama dengan yang telah ada di dalam PP No. 42 Tahun 2004, yaitu sanksi moral etik dan/atau tindakan administratif oleh majelis kode etik. Seharusnya ketentuan tersebut tidak perlu dimuat ulang dalam Permenpan RB tersebut. Terlebih, ketentuan di dalam PP No. 42 Tahun 2004 sekalipun berusia lebih tua, namun secara hierarkis berkedudukan lebih tinggi dibanding Permenpan RB yang merupakan peraturan pada

tingkat instansi. Artinya dalam konteks ini berlaku asas preferensi yakni asas *lex superior derogat legi inferior*, artinya peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi derajatnya. Selain itu, asas tersebut sebenarnya juga telah mensyaratkan bahwa para pembentuk peraturan harus menoleh dahulu kepada ketentuan yang lebih tinggi untuk menghindari *conflict of law* dan *duplicate of law* (Fadhli, et al, 2021).

Pada tingkat yang sederajat, seperti dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan UU AP, dibutuhkan penyelarasan terlebih dahulu, apakah sanksi pidana atau perdata yang digunakan atau hanya sanksi administratif saja. Sebab, UU No. 28 Tahun 1999 hanya mensyaratkan secara tegas bahwa sanksi nepotisme di dalam Pasal 22 adalah dengan penjatuhan sanksi pidana penjara dan pidana denda. Sedangkan tidak ada ketentuan lebih lanjut terkait sanksi perdata, sehingga dalam hal *in casu*, layaknya dikatakan bahwa sanksi perdata dalam UU No. 28 Tahun 1999 tidak memenuhi asas *lex certa* atau *bestimmtheitsgebot*, yang artinya isi dalam pasal tidak boleh ambigu atau kabur, sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum (Fadlilah, 2022). Hanya ketentuan pidana sajalah yang secara spesifik diuraikan dalam Pasal 22 UU No. 28 Tahun 1999, sehingga jika dikaji secara gramatikal sistematis, maka sejatinya keberlakuan sanksi perdata dalam UU No. 28 Tahun 1999 menjadi tidak jelas atau dalam hal ini tidak memiliki dasar hukum yang konkret, sehingga dapatnya diabaikan daripada tidak menciptakan ketidakpastian hukum. Artinya dalam konteks *a quo*, sanksi pidana penjara dan pidana denda yang secara *scripta* telah tertulis dalam Pasal 22, sehingga memiliki kedudukan yang jelas, karena sanksi pidana dalam Pasal 22 jika dikaitkan secara sistematis logis dengan Pasal 20, dapat dilihat bahwa Pasal 22 adalah perpanjangan dari Pasal 20 yang hanya menjelaskan bahwa siapa yang melakukan nepotisme dikenakan sanksi pidana dan/atau perdata sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan dalam perkembangannya hanya sanksi pidanalah yang diatur secara *expressis verbis*. Dengan demikian, ketentuan sanksi yang berlaku di dalam UU No. 28 Tahun 1999 hingga kini hanya terbatas pada sanksi pidana, karena tidak adanya ketentuan perundang-undangan lain yang mengatur penerapan dan mekanisme sanksi

perdata yang dijatuhkan kepada PNS pelaku nepotisme.

Penyelarasan antara UU No. 28 Tahun 1999 dan UU AP sebenarnya tidak harus menegaskan salah satu sanksi yang satu dengan yang lain, namun diperlukan penyelarasan tentang jenis sanksi apakah yang dikenakan terlebih dahulu, dan apakah dapat dikenai langsung dengan sanksi pidana. Sebab, secara filosofis sanksi di dalam hukum pidana dikenal sebagai *ultimum remedium* atau *the last resort*, artinya sanksi pidana adalah obat terakhir apabila sanksi-sanksi atau upaya dalam koridor hukum lain sudah tidak mempan atau dianggap tidak mempan, sehingga penggunaannya haruslah dibatasi (Harahap, 2020). Sedangkan kedudukan sanksi administratif dikenal sebagai *primum remedium*, artinya sanksi administratif adalah obat atau upaya pertama dan paling utama dalam perjalanan penegakkan hukum sebelum nantinya sanksi administratif tersebut dianggap sudah tidak mempan oleh karena perbuatan si bersangkutan adalah perbuatan yang amat sangat berat, atau karena si bersangkutan telah berulang-ulang melakukan perbuatan tercela (Anam, et al, 2025). Dengan demikian, artinya secara filosofis, sanksi di dalam UU AP yang menggunakan sanksi administratif dapat didahulukan sebelum digunakannya sanksi pidana sebagai *ultimum remedium*. Di dalam UU AP, sebagaimana dilampirkan dalam tabel 4, memiliki dua jenis sanksi administratif bagi PNS pelaku nepotisme, yakni sanksi administratif ringan dan administratif berat. Sanksi administratif berat baru dijatuhkan apabila perbuatan tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian nasional, atau menyebabkan kerusakan lingkungan hidup.

UU AP telah mengklasifikasikan secara baik pemberlakuan sanksi administratif baik ringan maupun berat, namun di dalam sejumlah PP, frasa yang digunakan untuk menghukum pelaku nepotisme adalah sanksi disiplin berat, seperti di dalam PP Manajemen PNS yang kemudian dispesifikkan dalam PP No. 94 Tahun 2021. Sanksi disiplin berat dan sanksi administratif berat di dalam UU AP jika disandingkan secara bersamaan senyatanya memiliki definisi lebih kurangnya sama, yakni pada tabel 5.

Tabel 5. Pengertian Sanksi Administratif Berat dan Disiplin Berat

UU AP	PP 94 Tahun 2021
<p>Pasal 81                      “Sanksi administratif berat berupa pemberhentian tetap atau tanpa dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya yang dapat diikuti dengan atau tanpa dipublikasikan di media massa.”</p>	<p>Pasal 8 ayat (4)                      “Hukuman disiplin berat terdiri atas penurunan jabatan atau pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 bulan; atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.</p>

Pembeda utama dalam kedua pengaturan di atas hanya tampak dari tidak adanya ketentuan penurunan jabatan atau pembebasan jabatan di UU AP, sedangkan terkait pemberhentian lebih kurang memiliki kualifikasi yang sama. Selanjutnya jika dikaitkan juga dengan PP Manajemen PNS, terdapat penjelasan yang secara merinci menjelaskan bahwa PNS yang melakukan tindak pidana dapat diberhentikan baik dengan hormat maupun tidak dengan hormat sesuai Pasal 250 PP Manajemen PNS. Pemberhentian tidak dengan hormat dapat diberikan apabila PNS bersangkutan secara nyata diputus bersalah oleh pengadilan karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan Jabatan dan/atau pidana umum, dan/atau tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

Pemberhentian tidak dengan hormat memang tidak diakui dalam UU AP maupun PP No. 94 Tahun 2021, namun apabila diselaraskan dengan PP Manajemen PNS, eksistensi pemberhentian tidak dengan hormat dapat diakui secara yuridis formal. Problematika berikutnya yang harus dibahas adalah apakah sanksi administratif yang harus dijatuhkan adalah sanksi administratif berat layaknya yang diatur PP No. 94 Tahun 2021 tanpa terlebih dahulu adanya sanksi administratif ringan? Berkaitan dengan hal itu, perlu disaksikan secara seksama kembali bahwa sanksi administratif atau disiplin berat dalam PP No. 94 Tahun 2021 berangkat dari perbuatan pelaku yang menjadi “perantara untuk mendapatkan keuntungan” dalam konflik kepentingan. Artinya, frasa tersebut menjadi

alasan yang memberatkan kepada PNS yang menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan bagi dirinya sendiri, sehingga dalam konteks ini patut diduga bahwa ada gratifikasi atau suap yang diterima oleh PNS tersebut. Konstruksi pasal dalam PP No. 94 Tahun 2021 erat berhubungan dengan Pasal 80 ayat (4) UU AP, yang juga menjatuhkan sanksi administratif berat bagi pelaku PNS yang melakukan nepotisme, namun mengakibatkan sejumlah kejadian seperti kerugian keuangan negara atau perekonomian negara. Artinya, kedua pasal ini mengarah kepada perbuatan korupsi yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Dengan demikian, apabila pelaku nepotisme tidak mengakibatkan persyaratan alternatif dalam Pasal 80 UU AP jo. PP No. 94 Tahun 2021, sanksi administratif yang dijatuhkan adalah sebatas sanksi administratif ringan. Adapun pihak yang berhak melakukan penegakkan terhadap sanksi tersebut akan disesuaikan dengan tahap-tahap dan kewenangan absolut masing-masing pihak. Sanksi administratif dijatuhkan oleh mereka yang secara atributif berwenang menurut Pasal 82 UU AP jo. Pasal 15 ayat (2) PP No. 42 Tahun 2004 jo. Pasal 16 PP No. 94 Tahun 2021, sedangkan penegakkan hukum terhadap sanksi pidana dikembalikan kepada para aparat penegak hukum.

Berdasarkan uraian-uraian dalam rumusan kedua ini, maka penjatuhan sanksi nepotisme bagi PNS harus didahului dengan sanksi administratif ringan terlebih dahulu sebagai *primum remedium* yang diikuti dengan sanksi moral atau tindakan administratif oleh majelis etik sebagaimana diatur dalam PP No. 42 Tahun 2002, namun apabila adanya ketentuan khusus yang terpenuhi di dalam Pasal 80 UU AP jo. Pasal 14 huruf b PP No. 94 Tahun 2021, maka dapat dijatuhi sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* yang diikuti penjatuhan sanksi administratif berat. Sedangkan ketentuan pidana dalam UU No. 28 Tahun 1999 berdasarkan analisis pada paragraf sebelumnya harus dikaitkan dengan ketentuan di dalam UU Tipikor, dan harus adanya analisis dan kajian lebih lanjut, apakah perbuatan tersebut (nantinya) terjadi dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana dalam UU No. 28 Tahun 1999 atau justru masuk ke dalam UU Tipikor. Perlu juga diatur, jika

PNS pelaku nepotisme melakukan perbuatan nepotisme melalui jabatannya secara berulang-ulang, maka harus dijatuhi sanksi pidana sebagaimana yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 dan diikuti dengan penjatuhan sanksi administratif berat

## KESIMPULAN

Tumpang tindih pengaturan larangan dan sanksi nepotisme bagi PNS sebagai unsur penyelenggara negara terjadi karena adanya hiper regulasi atau ketentuan yang repetitif dalam UU No. 28 Tahun 1999, UU AP, PP No. 42 Tahun 2004, PP Manajemen PNS, PP No. 94 Tahun 2021, hingga peraturan di tingkat kementerian seperti Permenpan RB No. 9 Tahun 2017. Selain itu, terdapat perbedaan jenis sanksi, dalam Pasal 20 ayat (2) jo. Pasal 22 UU No. 28 Tahun 1999, sanksi yang diatur adalah pidana dan/atau perdata, atau pidana saja. Sedangkan dalam UU AP, PP Manajemen PNS dan PP No. 94, ketentuan sanksi yang dijatuhkan adalah sanksi administratif ringan hingga sanksi administratif/disiplin berat. Kemudian dalam PP No. 42 Tahun 2002 dan Permenpan RB No. 9 Tahun 2017, sanksi yang dijatuhkan adalah sanksi moral dan/atau tindakan administratif. Keadaan *a quo* mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum. Melalui interpretasi yang menyelaraskan, sistematis logis dan gramatikal, maka ketentuan sanksi perdata yang tidak memenuhi prinsip *lex* ketentuan-ketentuan pada tingkat kementerian atau lembaga harus dihapuskan demi terciptanya simplifikasi hukum. Adapun sanksi yang dikenakan terlebih dahulu yakni sanksi administratif ringan yang diikuti sanksi moral dan tindakan administratif sebagaimana diatur dalam UU AP jo. PP No. 42 Tahun 2004 sebagai *primum remedium*, dan jika adanya unsur-unsur khusus seperti yang diatur dalam Pasal 80 UU AP jo. Pasal 14 huruf b PP No. 94 Tahun 2021, maka dapat dijatuhi sanksi pidana sebagai *ultimum remedium* sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 atau UU Tipikor bila berkaitan dengan korupsi, yang diikuti penjatuhannya sanksi administratif berat.

## REFERENSI

Anam, S., Amboro, P. Y., & Shahrullah, S. R., (2023). *Sanksi Administratif sebagai Primum*

- Remedium Pelanggaran Pemanfaatan Ruang Laut*. Perspektif Hukum, 22(1), 45–60. <https://doi.org/10.30649/ph.v25i1.326>.
- Arifin, Z., & Satria, A. P. (2020). *Disharmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Antara Bentuk, Penyebab dan Solusi*. Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik, 9(1). <https://doi.org/10.55129/jph.v9i1.1016>.
- Badan Pemeriksa Keuangan. (2025, Juni). Statistik Peraturan. <https://peraturan.bpk.go.id/Statistik>.
- Banafanu, Y. L. (2024, Juli 4). *KPK Duga Oknum Bappenda Kota Sorong Lakukan Praktik Suap*. Antara News Papua Barat. <https://papuabarut.antaranews.com/berita/47451/kpk-duga-oknum-bappenda-kota-sorong-lakukan-praktik-suap>.
- Fadhli, H., Sarip, S., Rohadi, R., & Rahman, R., (2023). *Analisis Asas Lex Superior Dderogat Legi Inferior dalam Presidential Threshold dan Regent Threshold*. Jurnal Dinamika Hukum, 14(2), 123–135. <https://doi.org/10.32534/djmc.v5i2.3174>.
- Fadlilah, M. N., Fauziah, S. S., & Achya, A. A. D. K. (2022). Tinjauan Yuridis mengenai Pertentangan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat dalam Pasal 2 pada Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dengan Asas Legalitas. *Al-Manhaj: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 4(2), 505–514. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i2.1790>
- Fajrussalam, H., Alam, B. C., Rosafina, M., Rakasiwi, N. P., & Miftah, R. F. (2023). *Analisis Hukum Islam terhadap Nepotisme saat Proses Perekrutan Pegawai*. Jurnal Pendidikan dan Konseling (JPDK), 5(2), 1802–1810. <https://doi.org/10.31004/jpdk.v5i2.13274>.
- Fuqoha, F., Nugraha, L. F., Soleha, D. A., & Khaerunnisa, S. K. (2023). Harmonisasi Regulasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Antara Kesejahteraan Sosial dan Kepentingan Nasional. *Jurnal Inovasi dan Kreativitas (JIKA)*, 3(1), 1–12. <https://doi.org/10.30656/jika.v3i1.6289>
- Grehenson, G. (2025, Maret 26). *Kolusi dan Nepotisme Masih Menjadi Akar Kerumitan*

- Birokrasi di Indonesia*. Universitas Gadjah Mada. <https://ugm.ac.id/id/berita/kolusi-dan-nepotisme-masih-menjadi-akar-kerumitan-birokrasi-di-indonesia/>
- Harahap, M. M. (2020). *Hukum pidana: Masihkah sebagai The Last Resort?* Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 9(1), 1–15. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.393>.
- Hartini, S. (2017). *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Edisi ke-2). Sinar Grafika.
- Jayanti, L. D., Maryanah, T., & Kurniawan, R. C. (2024). *Manajemen Konflik dalam Nepotisme Pengangkatan Jabatan*. Journal Publicuho, 7(3), 1153–1163. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.470>.
- Marzuki, P. M. (2013). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Mochtar, Z. A., & Hiariej, E. O. S. (2023). *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*. Rajawali Press.
- Muhaimin, Penelitian Hukum (2020), Mataram University Press.
- Muhlashin, I. (2021). *Negara Hukum, Demokrasi dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam, 8(1), 87–100. <https://doi.org/10.24252/al-qadau.v8i1.18114>.
- Muklis, M. (2022), “Aspek Hukum dalam Etika dan Perilaku Aparatur Sipil Negara”, IURIS STUDIA: Jurnal Kajian Hukum Vol. 3, No. 2, Juni, Pages: 219-227. <https://doi.org/10.55357/is.v3i2.252>.
- Muliawati, A. (2024, April 4). *Eddy Hiariej Nilai MK Tak Bisa Proses Gugatan Ganjar Soal Nepotisme*. Detik News. <https://news.detik.com/berita/d-7278161/eddy-hiariej-nilai-mk-tak-bisa-proses-gugatan-ganjar-soal-nepotisme>.
- Mutiara, A. S. (2024). Upaya Penegakan Hukum terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi. *Forschungforum Law Journal*, 1(1), 52–62. <https://doi.org/10.35586/flj.v1i01.7213>.
- Nawawi, J. (2019). *Kode Etik Aparatur Sipil Negara*. KRITIS: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, 5(1). <https://journal.unhas.ac.id/index.php/kritis/article/view/7936>.
- Neltje, J., & Panjiyoga, I. (2023). *Nilai-Nilai yang Tercakup di dalam Asas Kepastian Hukum*. Innovative: Journal of Social Science Research, 3(5), 2034–2039. <https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/5009>.
- Pambudi, R., Adhayanto, O., & Sucipta, P. R. (2021). *Lembaga Tunggal Pengelola Regulasi: Dasar Pemikiran dan Tawaran Implementasinya dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Veritas et Justitia, 7(2), 253–274. <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4237>.
- Prastiwi, E. D., & Tohadi. (2022). *Rekonstruksi Pengaturan dan Sanksi Hukum bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara yang Melakukan Tindak Pidana Korupsi*. Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 11(2), 253–274. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v11i2.931>.
- Qubais, J., M.. (2024, Oktober 29). *KPK Rilis Survei Nepotisme dan Suap Jabatan di Lingkup Pemkab Wajo 2021–2023*. <https://makassar.tribunnews.com/2024/10/29/kpk-rilis-survey-nepotisme-dan-suap-jabatan-di-lingkup-pemkab-wajo-2021-2023>.
- Sodikin. (2020). *Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus Law Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 9(1), 1–15. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.393>.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (1995). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Radja Grafindo Persada.
- Soenata, L., D. (2014). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum, 8(1), 15–26. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no1.283>.
- Tresnadipangga, B., Fuad, F., & Suartini, S. (2023). *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Bantuan Sosial di Republik Indonesia*. Binamulia Hukum, 12(1), 58–68. <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i1.438>.
- Trading Economics. (2025). *Indonesia - Indeks Korupsi*. <https://id.tradingeconomics.com/indonesia/corruption-index>.