

TESIS

**HAK GUGAT BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) YANG DIBERHENTIKAN
TIDAK DENGAN HORMAT DENGAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA
YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN PENGADILAN TINDAK PIDANA
KORUPSI**



Oleh:

KHARIS MAULANA RIATNO

NIM. 2420215310012

PROGRAM MAGISTER HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

BANJARMASIN

2026

**HAK GUGAT BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) YANG
DIBERHENTIKAN TIDAK DENGAN HORMAT DENGAN KEPUTUSAN
TATA USAHA NEGARA YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN
PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister

Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum

Universitas Lambung Mangkurat

Oleh

KHARIS MAULANA RIATNO

NIM. 2420215310012

PROGRAM MAGISTER HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

BANJARMASIN

2026

**Judul Tesis : Hak Gugat Bagi Pegawai Negeri Sipil (Pns) Yang Diberhentikan
Tidak Dengan Hormat Dengan Keputusan Tata Usaha Negara Yang
Didasarkan Atas Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi**

Nama : Kharis Maulana Riatno

NIM : 2420215310012

**Disetujui,
Komisi Pembimbing
Pembimbing**



Dr. Suprpto, S.H. M.H.

NIP. 198105172005011001

Diketahui,

**Koordinator Program Magister Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**



**Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004**



**Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.
NIP. 197805022001 122002**

Tanggal Lulus:

Tangga Wisuda:

Tesis ini
Telah diperiksa dan disetujui
Pada Tanggal,

Pembimbing



Dr. Suprpto, S.H. M.H.
NIP. 198105172005011001

Disahkan oleh
Koordinator Program Magister Hukum



Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004

Diketahui oleh
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.
NIP. 197805022001 122002

Tesis ini telah dipertahankan
Di depan
Sidang Panitia Penguji Tesis
Pada Tanggal, 08 Juli 2026

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua	: Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
Sekretaris	: Dr. M. Ananta Firdaus, S.H., M.H..
Anggota	: Dr. Suprpto, S.H. M.H.

MOTO

"Dan katakanlah: Ya Tuhanku, tambahkanlah kepadaku ilmu pengetahuan."

(QS. Taha: 114)

MOTO PENULIS

“Setiap orang punya cerita masing-masing sehingga segala tindakan selalu penuh keyakinan bahwa Allah akan memberikan jalan terbaik bagi hambanya.”

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Kharis Maulana Riatno
NIM : 2420215310012
Program Studi : Magister Hukum
Konsentrasi Hukum : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai hasil tulisan atau pikiran saya sendiri;
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari *plagiarisme*.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud di atas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, 08 Juli 2026

Yang membuat pernyataan,



Kharis Maulana Riatno

NIM. 2420215310012

RIATNO, KHARIS MAULANA. 2026. HAK GUGAT BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) YANG DIBERHENTIKAN TIDAK DENGAN HORMAT DENGAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: Dr. Suprpto, S.H. M.H. 153 halaman.

RINGKASAN

Negara hukum pada prinsipnya menjamin perlindungan hukum, kepastian hukum, dan persamaan di hadapan hukum bagi setiap warga negara. Salah satu bentuk perlindungan tersebut diwujudkan melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang berfungsi menguji legalitas tindakan administrasi negara. Dalam praktiknya, muncul persoalan hukum terkait hak gugat Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat berdasarkan putusan pengadilan tindak pidana korupsi setelah diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021. Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut dalam praktik peradilan digunakan sebagai dasar bahwa keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi bukan merupakan objek sengketa tata usaha negara. Di sisi lain, Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 masih memberikan ruang bagi Aparatur Sipil Negara untuk mengajukan upaya hukum setelah menempuh upaya administratif. Kondisi tersebut menimbulkan konflik norma yang berdampak terhadap kepastian hukum, keadilan, perlindungan hukum, dan access to justice bagi Pegawai Negeri Sipil

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum sebagai norma yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan sifat penelitian preskriptif yang bertujuan memberikan argumentasi, konsep, dan rekomendasi terhadap permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisis kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 dalam sistem hukum Indonesia, hubungan antara keputusan pemberhentian tidak dengan hormat dan putusan tindak pidana korupsi, serta konsep ideal access to justice dalam sengketa administrasi kepegawaian. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teori keadilan, teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, dan konsep negara hukum.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:

1. Keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi tetap merupakan Keputusan Tata Usaha Negara karena memenuhi unsur konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang. Oleh karena itu, keputusan tersebut tetap memiliki karakter sebagai tindakan administrasi negara yang dapat diuji legalitasnya. Namun dalam praktiknya, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 digunakan sebagai dasar untuk membatasi hak gugat Pegawai Negeri Sipil terhadap keputusan tersebut. Kondisi ini menimbulkan konflik norma dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 yang masih memberikan ruang bagi Aparatur Sipil Negara untuk mengajukan upaya hukum setelah menempuh upaya administratif. Pembatasan tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum karena mengurangi kesempatan warga negara untuk memperoleh pemeriksaan oleh lembaga peradilan yang independen terhadap tindakan administrasi negara yang merugikan hak-haknya.
2. Konsep ideal access to justice bagi Pegawai Negeri Sipil dalam menggugat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat harus menempatkan hak gugat sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh prinsip negara hukum. Access to justice tidak hanya dimaknai sebagai hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan, tetapi juga sebagai jaminan tersedianya kesempatan yang nyata dan efektif untuk memperoleh perlindungan hukum. Dalam konsep ideal tersebut, keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi tetap dapat diuji pada aspek legalitas administrasinya tanpa mengurangi kekuatan hukum putusan pidana yang menjadi dasar penerbitannya. Selain itu, Peradilan Tata Usaha Negara perlu diperkuat sebagai guardian of administrative justice dan hakim harus tetap diberikan kebebasan untuk menilai legalitas tindakan administrasi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan prinsip keadilan. Oleh karena itu, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 harus dipahami sebagai pedoman internal yang tidak dapat membatasi hak konstitusional warga negara maupun mengurangi independensi hakim dalam memutus perkara.

RIATNO, KHARIS MAULANA. 2026. HAK GUGAT BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) YANG DIBERHENTIKAN TIDAK DENGAN HORMAT DENGAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG DIDASARKAN ATAS PUTUSAN PENGADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI. Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing: **Dr. Suprpto, S.H. M.H.** 153 halaman.

ABSTRAK

Kata kunci : Hak Gugat, Pegawai Negeri Sipil, Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, Keputusan Tata Usaha Negara, Access to Justice, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang didasarkan pada putusan pengadilan tindak pidana korupsi menimbulkan persoalan hukum ketika hak gugat terhadap keputusan tersebut dibatasi melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021. Di satu sisi, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 dalam praktik peradilan digunakan sebagai dasar bahwa keputusan PTDH yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi bukan merupakan objek sengketa tata usaha negara. Di sisi lain, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 masih memberikan ruang bagi Aparatur Sipil Negara untuk menempuh upaya hukum setelah upaya administratif dilakukan. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai keadilan, kepastian hukum, perlindungan hukum, dan access to justice bagi PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah pembatasan hak gugat PNS terhadap keputusan PTDH yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 telah sesuai dengan prinsip keadilan serta untuk merumuskan konsep ideal access to justice bagi PNS dalam menggugat keputusan PTDH dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara preskriptif dengan menggunakan teori keadilan, teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, dan konsep negara hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keputusan PTDH yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi tetap merupakan Keputusan Tata Usaha Negara karena memenuhi unsur konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum

bagi seseorang. Oleh karena itu, keputusan tersebut tetap dapat diuji pada aspek legalitas administrasinya tanpa mengurangi kekuatan hukum putusan pidana yang menjadi dasar penerbitannya. Pembatasan hak gugat melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 menimbulkan konflik norma dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 serta berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum. Konsep ideal access to justice yang ditawarkan dalam penelitian ini menempatkan hak gugat sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara yang harus dijamin melalui mekanisme perlindungan hukum administratif dan yudisial. Dalam konsep tersebut, Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi sebagai guardian of administrative justice yang berwenang menguji legalitas keputusan administrasi negara, sedangkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 tidak dapat dijadikan dasar untuk meniadakan hak konstitusional warga negara maupun membatasi independensi hakim dalam memutus perkara

RIATNO, KHARIS MAULANA. 2026. THE RIGHT TO CHALLENGE THE DISHONORABLE DISMISSAL OF CIVIL SERVANTS THROUGH STATE ADMINISTRATIVE DECISIONS BASED ON CORRUPTION COURT JUDGMENTS. Master of Law Program, Faculty of Law, Postgraduate Program, Universitas Lambung Mangkurat. Supervisor: **Dr. Suprpto, S.H. M.H.** 153 pages.

ABSTRACT

Keywords : Right to Sue, Civil Servants, Dishonorable Dismissal, State Administrative Decision, Access to Justice

This research is motivated by the restriction of the right to sue of Civil Servants (Pegawai Negeri Sipil/PNS) against Dishonorable Dismissal Decisions (Pemberhentian Tidak Dengan Hormat PTDH) based on corruption court judgments through the Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 5 of 2021. On the one hand, SEMA Number 5 of 2021 has been applied in judicial practice to exclude PTDH decisions based on corruption convictions from the jurisdiction of the State Administrative Court. On the other hand, Government Regulation Number 79 of 2021 still provides Civil Servants with the opportunity to pursue legal remedies after exhausting administrative remedies. This situation raises issues concerning justice, legal certainty, legal protection, and access to justice.

This study aims to analyze whether the restriction of the right to sue imposed through SEMA Number 5 of 2021 is consistent with the principle of justice and to formulate an ideal concept of access to justice for Civil Servants in the Indonesian administrative law system. This research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. The analysis is conducted through the perspectives of the theory of justice, legal certainty, legal protection, and the rule of law.

The results show that a PTDH decision based on a corruption conviction remains a State Administrative Decision because it fulfills the elements of being concrete, individual, final, and producing legal consequences. Therefore, such a decision may still be reviewed with respect to its administrative legality without affecting the binding force of the criminal judgment upon which it is based. The restriction of the right to sue through SEMA Number 5 of 2021 creates a normative conflict with Government Regulation Number 79 of 2021 and potentially contradicts the principles of justice, legal certainty, and legal protection. The ideal concept of access to justice proposed in this study recognizes the right to sue as a constitutional right that must be guaranteed through both administrative and judicial protection mechanisms, as well as through strengthening the role of the State Administrative Court as the guardian of administrative justice.

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrahmanirrahim,

Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatu,

Tiada kegembiraan dan sebagai hamba-Nya, seraya mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah Swt. Tuhan Yang Mahakuasa yang telah melimpahkan taufik dan rahmat-Nya dengan memberikan kesehatan, kekuatan, dan ketabahan, sehingga dapat menghantarkan peneliti kepada selesainya penelitian dan penulisan tesis yang berjudul “Penerapan Asas *Ius Curia Novit* Terhadap Gugatan Yang Berulang-Ulang” sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Tak lupa disampaikan shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad saw. beserta keluarga, para sahabat, serta pengikut beliau hingga akhir zaman.

Penelitian dan penulisan tesis ini tidak dapat tertata dengan baik tanpa adanya bantuan, dorongan, dukungan, masukan, serta bimbingan dari berbagai pihak dan kalangan, baik secara perseorangan maupun secara kelembagaan. Maka dalam kesempatan kali ini, izinkan peneliti dengan penuh suka cita menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan penelitian tesis ini. Atas budi baiknya, seraya memanjatkan do'a semoga Allah Swt. Tuhan Yang Mahakuasa akan memberikan pahala yang berlipat ganda atas amal kebajikannya masing-masing.

Pada kesempatan ini, peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang turut membantu dalam proses penyelesaian penelitian dan penulisan tesis ini, di antaranya yaitu:

1. Bapak Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat periode 2022-2026, beserta seluruh pimpinan, Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
2. Ibu Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H. sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat periode 2026-2030 beserta seluruh pimpinan, Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
3. Bapak Dr. H. Ahmad Syaafi, S.H., M.H. sebagai Koordinator Program Magister Hukum Universitas Lambung Mangkurat beserta seluruh pimpinan, Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.
4. Bapak Dr. Suprpto, S.H. M.H. sebagai Pembimbing dalam penulisan tesis ini.
5. Keluarga Penulis yang selalu memberikan semangat, dorongan, support dan do'a selama menyelesaikan studi ini.

6. Kantor Hukum Borneo Law Firm yang terdiri dari Senior-Senior, Rekan-Rekan, dan Junior-Junior yang memberikan motivasi dan dukungan penuh untuk menjalankan dan menyelesaikan studi ini.
7. Lembaga Bantuan Hukum Borneo Nusantara yang terdiri dari Senior-Senior, Rekan-Rekan, dan Junior-Junior yang memberikan motivasi dan dukungan penuh untuk menjalankan dan menyelesaikan studi ini.
8. Dan kepada semua pihak yang telah membantu dan mendo'akan kelancaran penyusunan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaannya sebagai sebuah karya ilmiah, oleh karena itu dengan penuh suka cita dan tangan terbuka akan menerima saran serta masukan yang bersifat konstruktif dalam rangka untuk menyempurnakan tesis ini, sehingga dapat menjadi sumber inspirasi bagi mahasiswa lainnya dan dapat memenuhi prasyarat mengakhiri pendidikan akademik Program Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

Akhirnya dengan kerendahan hati, peneliti berharap agar tesis ini dapat memberikan banyak manfaat dan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan keilmuan hukum serta mendatangkan kemaslahatan agama, nusa, bangsa, dan negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat.

Banjarmasin, 08 Juli 2026

Penulis,

Kharis Maulana Riatno

NIM. 2420215310012

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS	
HALAMAN MOTTO/PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN	
RINGKASAN	
ABSTRAK	
UCAPAN TERIMA KASIH	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Keaslian Penelitian	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
E. Tinjauan Pustaka.....	12
1. Teori Keadilan	12
2. Teori Kepastian Hukum.....	18
3. Konsep Negara Hukum.....	23
4. Teori Perlindungan Hukum	33
5. Ilmu Peraturan Perundang-Undangan.....	40
6. Hukum Administrasi Negara	45
7. Kekuasaan Kehakiman	49
F. Metode Penelitian	59
1. Jenis Penelitian	59
2. Tipe Penelitian	61
3. Pendekatan Masalah	62
4. Sifat Penelitian.....	64
5. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	65
6. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	68
7. Pengolahan dan Analisis Bahan.....	68
G. Sistematika Penulisan	69

BAB II PEMBATASAN HAK GUGAT PNS TERHADAP KEPUTUSAN PEMBERHENTIAN TIDAK DENGAN HORMAT BERDASARKAN SEMA NOMOR 5 TAHUN 2021 DALAM PERSPEKTIF KEADILAN	72
A. Kedudukan Hak Gugat PNS Terhadap Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia	72
B. Pembatasan Hak Gugat Pegawai Negeri Sipil Melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021 Ditinjau Dari Perspektif Keadilan.....	91
BAB III KONSEP IDEAL ACCESS TO JUSTICE BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MENGGUGAT KEPUTUSAN PEMBERHENTIAN TIDAK DENGAN HORMAT DALAM SISTEM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA.....	122
A. Access To Justice Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Bagi Pegawai Negeri Sipil Dalam Sengketa Administrasi Kepegawaian	122
B. Konsep Ideal Hak Gugat Pegawai Negeri Sipil Terhadap Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia	132
BAB IV PENUTUP	148
A. Kesimpulan.....	148
B. Saran	150

