AHKAM
Jurnal Hukum Islam dan Humaniora

p-ISSN: 2964-6332
e-ISSN: 2964-6340

Terindeks: Dimensions, Scilit, Lens, Semantic, Crossref Garuda, Google, Base, etc.

https://doi.org/10.58578/ahkam.v5i3.10550

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

Right to Sue for Civil Servants (PNS) Who Are Dishonorably Dismissed by a State Administrative Decision Based on a Corruption Criminal Court Decision

Kharis Maulana Riatno & Suprapto
Universitas Lambung Mangkurat
kharis.unlam@gmail.com; suprapto@ulm.ac.id

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Apr 30, 2026	May 28, 2026	Jun 9, 2026	Jun 14, 2026

Abstract

Although the issue of dishonorable dismissal (PTDH) of Civil Servants (PNS) due to corruption crimes has been widely studied, research that specifically discusses the normative conflict between Supreme Court Circular Letter (SEMA) Number 5 of 2021 and Government Regulation Number 79 of 2021 concerning ASN's right to sue remains limited. This study aims to analyze the legality of restricting PNS's right to sue through SEMA Number 5 of 2021 and to formulate the ideal concept of access to justice in the state administrative law system. This study used a normative legal method with statutory, conceptual, and case approaches. Data were obtained through a literature study of primary and secondary legal materials, then analyzed qualitatively using prescriptive techniques. The results showed that the restriction of the right to sue through SEMA Number 5 of 2021 has the potential to create normative conflict, legal uncertainty, and restrictions on access to justice because it is not aligned with the right

AHKAM is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License

to legal remedies guaranteed under Government Regulation Number 79 of 2021. The findings also showed that PTDH decisions based on corruption criminal court decisions can still be reviewed in the state administrative court as long as the object of review is limited to administrative aspects. The conclusion of this study affirms that restricting PNS's right to sue through the SEMA instrument needs to be positioned carefully so as not to reduce guarantees of legal protection in the state administrative law system. These findings imply the importance of harmonizing regulations on civil service dispute resolution and strengthening the concept of access to justice for ASN in obtaining fair, certain, and proportional legal protection.

Keywords: PNS's Right to Sue; Dishonorable Dismissal; SEMA Number 5 of 2021; Access to Justice; State Administrative Court

Abstrak: Meskipun persoalan pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) Pegawai Negeri Sipil (PNS) akibat tindak pidana korupsi telah banyak dikaji, penelitian yang secara khusus membahas konflik normatif antara Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 terkait hak gugat ASN masih terbatas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis legalitas pembatasan hak gugat PNS melalui SEMA Nomor 5 Tahun 2021 serta merumuskan konsep ideal *access to justice* dalam sistem hukum administrasi negara. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan teknik preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatasan hak gugat melalui SEMA Nomor 5 Tahun 2021 berpotensi menimbulkan konflik norma, ketidakpastian hukum, dan pembatasan *access to justice* karena tidak sejalan dengan hak upaya hukum yang dijamin dalam PP Nomor 79 Tahun 2021. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa keputusan PTDH yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi tetap dapat diuji di peradilan tata usaha negara sepanjang objek pengujiannya terbatas pada aspek administratif. Simpulan penelitian ini menegaskan bahwa pembatasan hak gugat PNS melalui instrumen SEMA perlu ditempatkan secara hati-hati agar tidak mengurangi jaminan perlindungan hukum dalam sistem hukum administrasi negara. Temuan ini berimplikasi pada pentingnya harmonisasi regulasi penyelesaian sengketa kepegawaian serta penguatan konsep *access to justice* bagi ASN dalam memperoleh perlindungan hukum yang adil, pasti, dan proporsional.

Kata Kunci: Hak Gugat PNS; Pemberhentian Tidak dengan Hormat; SEMA Nomor 5 Tahun 2021; *Access to Justice*; Peradilan Tata Usaha Negara

PENDAHULUAN

Negara sering dianalogikan sebagai sebuah bahtera. Dalam perumpamaan ini, negara berperan sebagai kapal yang membawa seluruh penumpangnya, yaitu masyarakat dari berbagai lapisan, menuju tujuan berupa kesejahteraan. Makna negara sebagai bahtera juga tercermin dalam istilah "pemerintah". Kata pemerintah merupakan terjemahan dari *government* dalam bahasa Inggris dan *gouvernement* dalam bahasa Prancis. Kedua istilah tersebut berasal dari kata Yunani *kubernan*, yang berarti mengemudikan kapal atau mengarahkan

pelayaran (Huda, 2010). Oleh karena itu, negara dan pemerintah dapat diibaratkan seperti kapal yang dikendalikan oleh nakhoda beserta awaknya, yaitu pemerintah, yang bertugas membawa seluruh penumpang kapal, yakni rakyat, menuju pelabuhan kesejahteraan dan demikian pula tujuan negara adalah untuk mencapai kebahagiaan (Djamali, 2013). Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) menjamin adanya kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan pengawasan terhadap tindakan penyelenggara negara (Kaban dkk., 2024). Salah satu bentuk konkret dari jaminan tersebut adalah adanya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), yang memberikan ruang bagi setiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat tata usaha negara (KTUN) yang dianggap merugikan hak dan kepentingan hukumnya (Aulia dkk., 2024). Hak atas pengajuan upaya hukum administratif merupakan bagian integral dari prinsip *due process of law* (Sutrsino, 2025).

Dalam konteks kepegawaian, Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki hak-hak administratif, termasuk hak untuk menggugat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH). Namun, hak tersebut menjadi problematik ketika Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 5 Tahun 2021 yang pada pokoknya menyatakan bahwa keputusan PTDH PNS yang didasarkan atas putusan pengadilan dalam perkara tindak pidana korupsi tidak dapat diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) karena bukan merupakan objek sengketa TUN. Hal ini sebagaimana jika kita kutip secara langsung frasanya yang berbunyi sebagai berikut:

"*Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat PNS Yang Diterbitkan Atas Dasar Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Keputusan Tata Usaha Negara berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang diterbitkan atas dasar putusan perkara pidana karena melakukan tindak pidana korupsi tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara karena terikat ketentuan Pasal 2 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kecuali surat keputusan diberlakukan surut tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.*"

Adapun jika dicermati bunyi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berbunyi sebagai berikut :

"*Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:*

a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;

b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;

c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;

d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;

e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;

g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum."

Ketentuan dalam SEMA tersebut menimbulkan problematika hukum yang serius. Menafsirkan seolah-olah pemberhentian seorang ASN walaupun berdasarkan putusan pidana tindak pidana korupsi, tetap diformalkan dalam suatu keputusan administratif yang bersifat konkret, individual, dan final, sehingga memenuhi unsur sebagai KTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dengan demikian, menutup akses hukum atas KTUN tersebut melalui SEMA berpotensi membatasi hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan keadilan administratif.

Lebih jauh lagi, ketentuan SEMA ini bertentangan secara langsung dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan ASN. Pasal tersebut secara eksplisit menyatakan:

"*Dalam hal Pegawai ASN tidak puas terhadap keputusan BPASN, Pegawai ASN dapat mengajukan upaya hukum kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*."

Dalam hal upaya administratif tidak tersedia atau telah dilakukan dan tidak diterima, ASN dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Maka dengan demikian, PP No. 79 Tahun 2021 justru mengafirmasi bahwa ASN tetap memiliki hak menggugat ke PTTUN meskipun telah melalui upaya administratif, atau apabila upaya administratif tidak tersedia. Maka, ketentuan dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 tampak mengabaikan substansi norma yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu PP yang bersumber dari delegasi undang-undang, sementara SEMA bukanlah peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat umum.

Lebih dari itu, jika ditelusuri dari aspek hirarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 8 ayat (2) dan (3) UU Nomor 12 Tahun 2011, SEMA hanya berfungsi sebagai pedoman intern bagi peradilan, dan tidak dapat mencabut atau menutup ruang hukum yang

dibuka oleh peraturan yang lebih tinggi seperti undang-undang dan peraturan pemerintah. Maka dari itu, penerapan SEMA sebagai dasar penolakan gugatan ASN atas PTDH karena putusan pidana, sangat berpotensi melanggar prinsip perlindungan hukum yang dijamin oleh konstitusi dan bahkan menciptakan kekosongan mekanisme perlindungan administratif bagi ASN.

Fenomena ini menjadi penting untuk dikaji karena selain berkaitan dengan hak fundamental ASN, juga menyangkut persoalan tumpang tindih norma hukum dan potensi kesewenang-wenangan dalam administrasi negara, yang pada akhirnya dapat meruntuhkan sendi-sendi prinsip negara hukum.

Dalam hal tersebut pula juga telah nyata terjadi pertentangan dengan norma sebagaimana dimaksud pada Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*." dan juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum*".

Oleh karena itu, penelitian ini akan mengkaji secara kritis keberlakuan dan legalitas SEMA No. 5 Tahun 2021, khususnya terkait pembatasan hak PNS untuk mengajukan gugatan ke PTTUN atas keputusan PTDH yang didasarkan pada putusan pidana korupsi, dengan menelaahnya dari perspektif hukum tata usaha negara, asas negara hukum, serta keterkaitannya dengan PP No. 79 Tahun 2021 sebagai dasar hukum positif yang masih berlaku. Hal yang menjadi contohnya nyata adalah berawal dari Kasus pada perkara Tindak Pidana Korupsi dengan Nomor Perkara 25/Pid.Sus/Tipikor/2014/PN.Bjm yang mana Terdakwa tersebut diputuskan bersalah melakukan Tindak Pidana Korupsi, kemudian pada perjalanannya Terdakwa tersebut status Pegawai Negeri Sipilnya diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri Agama Republik Indonesia (selaku Pejabat Pembina Kepegawaian – PPK dari Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kementerian Agama) berdasarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor: 160/B.II/2/PTDH/2022 tentang Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil tertanggal 16 Desember 2022. Atas dasar hal tersebut maka dilakukanlah Upaya Administratif kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara berupa Banding Administratif sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 PP No. 79 Tahun 2021, tetapi kemudian terbitlah Keputusan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara Nomor 028/KTPS/BPASN/2023 tentang Penguatan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor: 160/B.II/2/PTDH/2022 tentang

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil tertanggal 16 Desember 2022 yang pada pokoknya tetap menyatakan bahwa menguatkan yang bersangkutan tetap diberhentikan tidak dengan hormat dari statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sejak terbitnya Keputusan BPASN tersebut, maka dijadikan objek sengketa dalam gugatan pada perkara sebagaimana dimaksud Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 26/G/2023/PT.TUN.JKT dan jika kita mencermati kasus sengketa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 26/G/2023/PT.TUN.JKT pada halaman 109 sampai dengan halaman 112 pada pokoknya majelis hakim menyatakan gugatan tidak dapat diterima disebabkan penjelasan SEMA Nomor 5 Tahun 2021 yang menyatakan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang diterbitkan atas dasar Putusan perkara pidana karena melakukan tindak pidana korupsi bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara.

Peneliti berpendapat bahwa ketentuan dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 yang menutup akses gugatan terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat (PTDH) PNS yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi berpotensi menimbulkan persoalan keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum dalam negara hukum. Secara konseptual, menurut John Rawls (1999), setiap individu berhak memperoleh kesempatan yang setara untuk mendapatkan perlindungan melalui mekanisme hukum yang tersedia, sedangkan Gustav Radbruch (2006) menempatkan keadilan dan kepastian hukum sebagai unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam sistem hukum yang baik. Dalam perspektif Philipus M. Hadjon (1987), hak untuk mengajukan gugatan ke peradilan merupakan bagian dari perlindungan hukum represif yang harus tetap tersedia bagi warga negara yang dirugikan oleh tindakan administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, pembatasan akses terhadap Peradilan Tata Usaha Negara melalui instrumen administratif internal berupa SEMA perlu dikaji secara kritis karena berpotensi mengurangi jaminan *access to justice*, *due process of law*, serta prinsip *equality before the law* yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945.

Penelitian ini juga dibangun berdasarkan evaluasi kritis terhadap penelitian terdahulu. Penelitian Dhani Ihza Erawan dkk. (2024) lebih berfokus pada legalitas dan penerapan pemberhentian tidak dengan hormat ASN dalam kasus tindak pidana korupsi serta kedudukan SKB Tiga Menteri dalam penegakan sanksi administrasi kepegawaian. Sementara itu, penelitian Fauzi Syam dkk. (2020) menitikberatkan pada perbedaan penafsiran hakim terhadap keputusan PTDH PNS dan implikasinya dalam praktik peradilan administrasi.

Meskipun kedua penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam kajian hukum kepegawaian dan peradilan administrasi, keduanya belum secara khusus mengkaji konflik normatif antara SEMA No. 5 Tahun 2021 dengan PP No. 79 Tahun 2021, terutama terkait pembatasan hak ASN untuk mengajukan gugatan ke PTTUN setelah menempuh upaya administratif. Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian berupa belum adanya kajian yang secara komprehensif menelaah validitas, keberlakuan, dan implikasi konstitusional SEMA No. 5 Tahun 2021 dalam perspektif hukum administrasi negara, teori negara hukum, perlindungan hukum, serta hierarki peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada analisis mengenai legalitas dan keberlakuan norma dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 yang membatasi akses gugatan PTDH PNS dari sudut pandang konflik norma, *access to justice*, dan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Penelitian ini menggunakan Teori Keadilan dari John Rawls dan Gustav Radbruch, Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch, Hans Kelsen, dan Jan Michiel Otto, Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon dan Satjipto Rahardjo, serta Konsep Negara Hukum yang dikembangkan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai landasan analisis. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian norma dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 terhadap prinsip keadilan dan negara hukum, sekaligus merumuskan konsep ideal akses keadilan (*access to justice*) bagi PNS dalam menggugat keputusan pemberhentian tidak dengan hormat melalui mekanisme peradilan administrasi di Indonesia.

METODE

Jenis penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif, yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma (Dewata & Achmad, 2010). Pendekatan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Sifat penelitian yang digunakan bersifat preskriptif (Marzuki, 2005). Bahan hukum primer yang digunakan ialah UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 51 Tahun 2009, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, PP No. 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Perma No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, dan SEMA No. 5 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan

Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2021 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Bahan hukum sekunder berupa tugas akhir, buku-buku hukum, serta artikel ilmiah hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui penelusuran peraturan perundang-undangan yang relevan serta berbagai sumber pendukung, seperti buku, jurnal, kamus, dan literatur lainnya. Seluruh bahan yang diperoleh kemudian diinventarisasi, diidentifikasi, diklasifikasikan, dan disusun secara sistematis untuk menghindari kontradiksi antar sumber hukum. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui pendekatan konseptual dan perundang-undangan dengan melakukan penafsiran terhadap data yang telah diolah, meliputi perumusan asas, konsep, standar, dan kaidah hukum, sehingga diperoleh jawaban yang sistematis dan logis terhadap permasalahan penelitian serta dapat ditarik kesimpulan yang sesuai dengan isu hukum yang dikaji.

HASIL

Pembatasan Hak Gugat Pegawai Negeri Sipil Melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2021

Persoalan mengenai hak gugat PNS terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi pada dasarnya tidak hanya berkaitan dengan aspek prosedural peradilan tata usaha negara. Persoalan tersebut sesungguhnya menyentuh dimensi yang lebih mendasar, yaitu mengenai hubungan antara kekuasaan negara, perlindungan hak warga negara, dan akses terhadap keadilan dalam negara hukum. Oleh karena itu, untuk menilai apakah pembatasan hak gugat yang lahir melalui SEMA No. 5 Tahun 2021 dapat dibenarkan secara hukum, diperlukan analisis terhadap kedudukan surat edaran tersebut dalam sistem hukum Indonesia serta implikasinya terhadap prinsip-prinsip keadilan dan perlindungan hukum.

Secara teoretis, keberlakuan suatu norma hukum tidak dapat dilepaskan dari sistem hierarki norma yang berlaku dalam suatu negara. Dalam perspektif Hans Kelsen (1967), hukum dipahami sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara berjenjang dan berlapis-lapis. Setiap norma memperoleh kekuatan mengikatnya dari norma yang lebih tinggi hingga pada akhirnya bermuara pada norma dasar (*grundnorm*). Teori tersebut dikenal dengan istilah *Stufenbau Theory* atau teori jenjang norma. Melalui teori ini dapat dipahami bahwa validitas

suatu norma tidak ditentukan oleh kehendak pembentuknya semata, melainkan oleh kesesuaiannya dengan norma yang berada pada tingkat yang lebih tinggi (Tanya dkk., 2013).

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, teori tersebut tercermin dalam pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah. Hierarki tersebut menempatkan UUD 1945 sebagai norma tertinggi, kemudian diikuti oleh undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan berbagai bentuk peraturan lainnya. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa setiap produk hukum harus selaras dengan norma yang berada pada tingkat yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengannya.

Dalam kerangka tersebut, kedudukan SEMA perlu dipahami secara tepat. SEMA pada dasarnya bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011. Surat edaran merupakan instrumen administratif yang berfungsi memberikan petunjuk, pedoman, atau arahan bagi aparatur peradilan dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, keberadaan surat edaran pada hakikatnya ditujukan untuk kepentingan internal lembaga dan bukan sebagai instrumen yang menciptakan norma hukum baru yang mengikat masyarakat secara umum.

Pandangan tersebut sejalan dengan pemikiran Bagir Manan yang menyatakan bahwa surat edaran pada dasarnya merupakan bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang lahir dari kewenangan administratif suatu lembaga negara. Sebagai peraturan kebijakan, surat edaran tidak dapat disamakan kedudukannya dengan peraturan perundang-undangan karena tidak dibentuk melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki kekuatan mengikat umum sebagaimana undang-undang atau peraturan pemerintah. Dengan demikian, fungsi utama surat edaran adalah memberikan pedoman pelaksanaan bagi aparatur yang berada dalam lingkungan lembaga yang menerbitkannya (HR, 2011).

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh A. Hamid Attamimi yang menegaskan bahwa suatu norma hukum hanya dapat memiliki kekuatan mengikat umum apabila dibentuk berdasarkan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sah. Apabila suatu instrumen hukum tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka keberadaannya tidak dapat digunakan untuk mengurangi, membatasi, atau menghapus hak yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Isretno, 2020).

Berdasarkan perspektif tersebut, muncul pertanyaan mendasar mengenai kedudukan norma dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa keputusan pemberhentian tidak dengan hormat terhadap PNS yang didasarkan pada putusan perkara pidana korupsi bukan merupakan objek sengketa tata usaha negara. Pertanyaan tersebut menjadi penting karena pada saat yang sama PP No. 79 Tahun 2021 justru memberikan ruang bagi Pegawai ASN untuk mengajukan upaya hukum setelah menempuh mekanisme administratif melalui BPASN.

Jika dicermati secara sistematis, ketentuan dalam Pasal 18 PP No. 79 Tahun 2021 menunjukkan adanya pengakuan terhadap hak Pegawai ASN untuk memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan. Norma tersebut tidak memberikan pengecualian terhadap jenis sengketa tertentu, termasuk sengketa yang berkaitan dengan keputusan pemberhentian tidak dengan hormat. Dengan demikian, secara normatif pembentuk peraturan masih membuka akses bagi ASN untuk memperoleh pemeriksaan yudisial atas keputusan administrasi yang dianggap merugikan dirinya.

Keadaan tersebut menimbulkan persoalan sinkronisasi norma. Di satu sisi terdapat PP No. 79 Tahun 2021 yang memberikan akses terhadap upaya hukum. Di sisi lain terdapat SEMA No. 5 Tahun 2021 yang dalam praktik digunakan sebagai dasar untuk menutup akses tersebut. Dari perspektif ilmu perundang-undangan, kondisi demikian berpotensi menimbulkan konflik norma karena instrumen yang secara hierarkis lebih rendah justru menghasilkan akibat hukum yang bertentangan dengan norma yang terdapat dalam peraturan yang lebih tinggi.

Menurut asas *lex superior derogat legi inferiori*, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Apabila terjadi pertentangan, maka norma yang lebih tinggi harus didahulukan penerapannya (Wijayanti dkk., 2024). Asas tersebut merupakan salah satu mekanisme untuk menjaga konsistensi dan kepastian hukum dalam suatu sistem hukum. Oleh karena itu, apabila PP No. 79 Tahun 2021 memberikan hak kepada ASN untuk mengajukan upaya hukum, maka hak tersebut pada prinsipnya tidak dapat dihilangkan melalui instrumen hukum yang kedudukannya berada di bawah peraturan pemerintah.

Persoalan konflik norma antara SEMA No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 79 Tahun 2021 tidak hanya menimbulkan perdebatan mengenai kedudukan peraturan dalam sistem hukum Indonesia, tetapi juga menimbulkan persoalan yang lebih luas berkaitan dengan

kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum yang harus diwujudkan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum. Tanpa adanya kepastian hukum, masyarakat akan mengalami kesulitan dalam menentukan hak dan kewajibannya, sementara aparat penegak hukum akan menghadapi ketidakjelasan dalam menerapkan hukum.

Dalam teori hukum modern, kepastian hukum merupakan salah satu nilai dasar hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Menurut Radbruch, hukum harus mampu mewujudkan tiga nilai fundamental secara bersamaan, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtssicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Ketiga nilai tersebut harus berjalan secara seimbang karena hukum yang hanya menekankan satu nilai tertentu berpotensi mengabaikan nilai lainnya. Meskipun demikian, kepastian hukum tetap memiliki posisi yang sangat penting karena tanpa kepastian hukum masyarakat tidak dapat mengetahui secara jelas norma apa yang berlaku dan bagaimana norma tersebut harus diterapkan (Ali, 2009).

Kepastian hukum dalam negara hukum menghendaki adanya konsistensi antara norma yang satu dengan norma lainnya. Setiap peraturan harus disusun secara harmonis sehingga tidak menimbulkan pertentangan yang dapat membingungkan masyarakat maupun aparat penegak hukum. Oleh karena itu, keberadaan dua norma yang memberikan konsekuensi hukum berbeda terhadap satu persoalan yang sama berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam konteks penelitian ini, ketidakpastian tersebut muncul ketika PP No. 79 Tahun 2021 memberikan hak kepada ASN untuk mengajukan upaya hukum ke PTTUN, sementara dalam praktik peradilan norma dalam SEMA No. 5 Tahun 2021 justru digunakan untuk menolak pemeriksaan sengketa yang berkaitan dengan keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi.

Dari perspektif penerima norma, keadaan tersebut menciptakan situasi yang tidak pasti. PNS yang telah menempuh seluruh mekanisme administratif sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan memiliki ekspektasi yang sah bahwa dirinya masih dapat memperoleh pemeriksaan melalui mekanisme peradilan. Ekspektasi tersebut lahir karena adanya ketentuan Pasal 18 PP No. 79 Tahun 2021 yang secara eksplisit memberikan hak untuk mengajukan upaya hukum setelah proses administratif selesai dilaksanakan. Akan tetapi, ketika gugatan yang diajukan justru dinyatakan tidak dapat diterima berdasarkan SEMA No. 5 Tahun 2021, maka muncul ketidakjelasan mengenai norma mana yang sesungguhnya harus dijadikan pedoman.

Kondisi demikian juga dapat dianalisis menggunakan pemikiran Jan Michiel Otto mengenai kepastian hukum. Menurut Otto (2003), kepastian hukum tidak hanya berarti keberadaan aturan tertulis, tetapi juga menuntut agar aturan tersebut dapat dipahami, diterapkan secara konsisten, dan memberikan hasil yang dapat diprediksi. Dengan kata lain, kepastian hukum menuntut adanya kesesuaian antara norma yang tertulis dengan praktik penerapannya. Apabila suatu norma memberikan hak tertentu kepada warga negara tetapi dalam praktik hak tersebut tidak dapat digunakan karena adanya norma lain yang diterapkan secara berbeda, maka kepastian hukum tidak tercapai secara optimal.

Dalam konteks sengketa pemberhentian tidak dengan hormat terhadap PNS kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara hukum yang tertulis dan hukum yang diterapkan. Secara normatif, PP No. 79 Tahun 2021 masih memberikan ruang bagi ASN untuk mengajukan upaya hukum. Namun, dalam praktik, SEMA No. 5 Tahun 2021 menyebabkan ruang tersebut menjadi tertutup. Akibatnya, ASN tidak dapat memperoleh kepastian mengenai mekanisme perlindungan hukum yang sebenarnya tersedia bagi dirinya.

Ketidakpastian hukum tersebut pada akhirnya juga berdampak terhadap tujuan pembentukan PP No. 79 Tahun 2021. Salah satu tujuan utama pembentukan peraturan tersebut adalah menciptakan sistem penyelesaian sengketa administrasi kepegawaian yang jelas dan berjenjang, mulai dari keberatan administratif, banding administratif, hingga upaya hukum melalui peradilan tata usaha negara. Apabila tahapan terakhir dalam sistem tersebut tidak dapat diakses karena adanya pembatasan yang lahir melalui SEMA, maka efektivitas keseluruhan sistem perlindungan hukum yang telah dibangun menjadi dipertanyakan.

Lebih jauh lagi, ketidakpastian hukum juga berpotensi menimbulkan ketidakseragaman dalam praktik peradilan. Hakim yang menangani perkara sejenis dapat memiliki pandangan yang berbeda mengenai kedudukan SEMA dan hubungannya dengan PP No. 79 Tahun 2021. Akibatnya, perkara yang memiliki karakteristik serupa dapat menghasilkan putusan yang berbeda. Situasi tersebut tidak hanya merugikan pihak yang berperkara, tetapi juga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan administrasi negara.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa penerapan SEMA No. 5 Tahun 2021 sebagai dasar pembatasan hak gugat PNS menimbulkan persoalan serius dari perspektif kepastian hukum. Keberadaan dua norma yang menghasilkan konsekuensi hukum berbeda terhadap hak ASN untuk memperoleh pemeriksaan di peradilan tata usaha negara

menciptakan ketidakjelasan mengenai ruang lingkup perlindungan hukum yang sesungguhnya diberikan oleh negara. Oleh karena itu, diperlukan pengujian lebih lanjut dari perspektif keadilan untuk menentukan apakah pembatasan tersebut dapat dibenarkan dalam negara hukum yang menjunjung tinggi perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

PEMBAHASAN

Konsep Ideal Hak Gugat Pegawai Negeri Sipil Terhadap Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia

Pembatasan hak gugat PNS terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi menimbulkan persoalan dari perspektif negara hukum, kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hukum. Oleh karena itu, diperlukan suatu konstruksi hukum yang mampu menjamin keseimbangan antara kepentingan negara dalam memberantas korupsi dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga negara. Konstruksi tersebut harus dibangun berdasarkan prinsip negara hukum modern yang menempatkan akses terhadap keadilan sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara.

Dalam negara hukum demokratis, hak menggugat tindakan administrasi negara tidak dapat dipandang semata-mata sebagai hak prosedural yang diberikan oleh undang-undang. Hak tersebut pada hakikatnya merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara untuk memperoleh perlindungan hukum terhadap penggunaan kekuasaan negara. Oleh karena itu, hak menggugat harus dipahami sebagai instrumen yang memungkinkan warga negara mengontrol legalitas tindakan administrasi negara dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan, karena tujuan hukum administrasi negara adalah berfungsi melindungi warga negara terhadap tindakan administrasi negara (Pamuji dkk., 2023).

Konsep tersebut menjadi sangat penting dalam konteks sengketa kepegawaian karena hubungan antara PNS dan negara tidak sepenuhnya bersifat subordinatif. Meskipun ASN berkedudukan sebagai aparatur negara yang wajib tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan, ASN tetap merupakan warga negara yang memiliki hak konstitusional yang harus dihormati dan dilindungi. Dengan demikian, ketika ASN dikenai keputusan administrasi yang berdampak terhadap status kepegawaiannya, ASN harus tetap memiliki

akses terhadap mekanisme hukum yang memungkinkan dilakukannya pengujian terhadap legalitas keputusan tersebut.

Dalam perspektif negara hukum, hak menggugat terhadap keputusan administrasi negara tidak boleh dipahami sebagai bentuk perlawanan terhadap kewenangan pemerintah, melainkan sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* yang diperlukan untuk menjaga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan mekanisme tersebut justru memperkuat legitimasi tindakan pemerintah karena setiap keputusan yang diterbitkan dapat diuji secara objektif berdasarkan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, semakin terbuka akses terhadap mekanisme pengujian hukum, semakin kuat pula kualitas negara hukum yang dibangun.

Berdasarkan pemikiran tersebut, konsep ideal pertama yang perlu dibangun adalah rekonstruksi kedudukan hak gugat ASN sebagai hak konstitusional. Rekonstruksi ini didasarkan pada pemahaman bahwa hak menggugat terhadap keputusan administrasi negara merupakan perwujudan dari hak atas perlindungan hukum, hak atas kepastian hukum yang adil, dan hak atas persamaan di hadapan hukum sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. prinsip *equality before the law* secara konstitusional tercermin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan tersebut tanpa adanya pengecualian. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia menjadikan persamaan kedudukan di hadapan hukum sebagai salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pembatasan terhadap hak tersebut hanya dapat dilakukan melalui peraturan yang memiliki legitimasi konstitusional yang jelas dan tidak dapat dilakukan melalui instrumen administratif yang kedudukannya berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan.

Rekonstruksi tersebut juga menghendaki adanya pemisahan yang tegas antara pengujian terhadap putusan pidana dan pengujian terhadap tindakan administrasi negara. Dalam praktik, sering muncul anggapan bahwa ketika suatu keputusan administrasi diterbitkan berdasarkan putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, maka keputusan tersebut tidak lagi dapat diuji melalui mekanisme peradilan tata usaha negara. Pandangan tersebut perlu diluruskan karena putusan pidana dan keputusan administrasi merupakan dua produk hukum yang lahir dari rezim hukum yang berbeda.

Putusan pidana bertujuan menentukan pertanggungjawaban pidana seseorang atas suatu tindak pidana yang dilakukannya. Sementara itu, keputusan administrasi negara

bertujuan mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, pengujian terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat di lingkungan PTUN tidak dimaksudkan untuk menilai kembali benar atau salahnya putusan pidana, melainkan untuk menilai apakah tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah telah memenuhi prinsip legalitas, prosedur yang benar, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, konsep ideal yang dibangun dalam penelitian ini menempatkan keputusan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai objek yang tetap dapat diuji dari aspek administratifnya. Pengujian tersebut tidak mengurangi kekuatan mengikat putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, melainkan berfungsi memastikan bahwa konsekuensi administratif yang lahir dari putusan pidana tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum administrasi negara. Sehingga tidak dibedakan untuk Pemberhentian tidak dengan hormat dengan dasar kasus korupsi juga harus diperlakukan sama, hal ini sejalan dengan asas *equality before the law* dipandang sebagai unsur penting dalam mewujudkan sistem hukum yang adil. Prinsip ini menuntut agar setiap warga negara memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, sehingga proses penegakan hukum dapat berjalan tanpa diskriminasi terhadap siapa pun (Lubis dkk., 2025).

Konsep ideal berikutnya berkaitan dengan harmonisasi antara SEMA No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 79 Tahun 2021. Harmonisasi diperlukan untuk menghilangkan ketidakpastian hukum yang muncul akibat adanya perbedaan norma mengenai hak gugat ASN. Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, harmonisasi merupakan proses penyesuaian norma agar tercipta keselarasan dan konsistensi dalam sistem hukum. Oleh karena itu, diperlukan penegasan bahwa hak upaya hukum yang diberikan oleh PP No. 79 Tahun 2021 tetap harus dihormati sebagai bagian dari sistem perlindungan hukum administrasi negara.

Harmonisasi tersebut dapat dilakukan melalui penafsiran yang menempatkan SEMA sebagai pedoman internal yang tidak boleh mengurangi hak-hak yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan pendekatan tersebut, fungsi SEMA tetap dapat dipertahankan sebagai instrumen pembinaan teknis peradilan tanpa menimbulkan akibat berupa hilangnya hak konstitusional warga negara untuk memperoleh akses terhadap peradilan.

Konsep ideal berikutnya yang perlu dibangun dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia adalah penguatan fungsi PTUN sebagai *guardian of administrative justice*.

Dalam negara hukum modern, keberadaan peradilan administrasi tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa antara warga negara dan pemerintah, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan terhadap penggunaan kewenangan administrasi negara. Oleh karena itu, peradilan administrasi harus ditempatkan sebagai salah satu pilar utama dalam menjamin terlaksananya prinsip legalitas dan perlindungan hukum bagi warga negara (Asmara dkk., 2025).

Secara teoretis, pembentukan PTUN didasarkan pada pemikiran bahwa tindakan pemerintah tidak boleh berada di luar kontrol hukum. Setiap penggunaan kewenangan administrasi negara harus dapat diuji legalitasnya untuk memastikan bahwa tindakan tersebut dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang benar, dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian, fungsi utama PTUN bukan semata-mata menyelesaikan sengketa, tetapi juga menjaga agar kekuasaan administrasi negara tetap berada dalam batas-batas hukum yang ditentukan.

Dalam konteks sengketa pemberhentian tidak dengan hormat terhadap PNS, fungsi tersebut menjadi sangat penting karena keputusan yang diterbitkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian memiliki dampak yang sangat besar terhadap kehidupan seseorang. Keputusan pemberhentian tidak dengan hormat tidak hanya mengakhiri hubungan kepegawaian, tetapi juga mempengaruhi hak ekonomi, status sosial, hak pensiun, serta berbagai hak administratif lainnya. Oleh karena itu, keputusan yang memiliki dampak demikian besar harus dapat diuji legalitasnya melalui mekanisme peradilan yang independen.

Penguatan fungsi PTUN dalam sengketa pemberhentian tidak dengan hormat tidak berarti memberikan kesempatan kepada terpidana korupsi untuk menghindari konsekuensi hukum atas perbuatannya. Sebaliknya, penguatan tersebut bertujuan memastikan bahwa tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah tetap dilaksanakan sesuai dengan prinsip negara hukum yang mengutamakan supremasi hukum (*supremacy of law*). Dengan demikian, yang menjadi objek pengujian bukanlah putusan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap, melainkan legalitas tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah sebagai tindak lanjut dari putusan pidana tersebut.

Dalam perspektif ini, perlu dibangun pemahaman bahwa keberadaan putusan pidana dan keputusan administrasi merupakan dua rezim hukum yang berbeda. Putusan pidana mengatur pertanggungjawaban pidana seseorang atas tindak pidana yang dilakukannya, sedangkan keputusan administrasi mengatur hubungan hukum administrasi antara pemerintah dan warga negara, karena dalam hukum admininistrasi negara memberikan

landasan bagi administrasi negara untuk melaksanakan fungsinya (Pamuji dkk., 2023). Oleh karena itu, meskipun keputusan pemberhentian tidak dengan hormat diterbitkan berdasarkan putusan pidana, tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah tetap harus tunduk pada prinsip legalitas dan dapat diuji melalui mekanisme hukum administrasi negara.

Berdasarkan pemikiran tersebut, konsep ideal penyelesaian sengketa pemberhentian tidak dengan hormat harus dibangun melalui sistem perlindungan hukum yang berlapis dan terintegrasi. Tahap pertama dilakukan melalui mekanisme keberatan administratif kepada pejabat yang berwenang. Tahap kedua dilakukan melalui banding administratif kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Tahap ketiga dilakukan melalui pengujian oleh PTUN atau PTTUN terhadap aspek legalitas keputusan administrasi yang diterbitkan. Melalui sistem tersebut, setiap tahapan memiliki fungsi yang berbeda, tetapi saling melengkapi dalam memberikan perlindungan hukum kepada ASN.

Model demikian sejalan dengan prinsip *access to justice* yang menuntut tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif, berjenjang, dan dapat diakses oleh warga negara. *Access to justice* tidak hanya menghendaki adanya kesempatan untuk mengajukan gugatan, tetapi juga menghendaki adanya sistem yang memungkinkan setiap orang memperoleh pemeriksaan yang adil dan objektif terhadap hak dan kepentingannya (Susilo dkk., 2025). Oleh karena itu, keberadaan pengawasan yudisial melalui PTUN harus dipandang sebagai bagian integral dari sistem *access to justice* dalam sengketa administrasi kepegawaian.

Berdasarkan analisis tersebut, penelitian ini menawarkan konsep ideal bahwa keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi tetap dapat diajukan sebagai objek sengketa tata usaha negara sepanjang yang diuji adalah aspek administratif dari keputusan tersebut. Pengujian tersebut meliputi aspek kewenangan pejabat yang menerbitkan keputusan, prosedur penerbitan keputusan, substansi keputusan, dan kesesuaiannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Adapun putusan pidana yang menjadi dasar penerbitan keputusan tidak menjadi objek pemeriksaan karena telah berada dalam ranah hukum pidana yang memiliki mekanisme pengujian tersendiri.

Melalui konsep tersebut, keseimbangan antara kepentingan negara dalam memberantas korupsi dan kepentingan warga negara dalam memperoleh perlindungan hukum dapat diwujudkan secara proporsional. Negara tetap dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada ASN yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi, tetapi pada saat

yang sama tetap menjamin hak warga negara untuk memperoleh pengujian terhadap legalitas tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, tujuan pemberantasan korupsi tidak dicapai dengan mengorbankan prinsip-prinsip negara hukum yang menjamin keadilan dan perlindungan hukum.

Berdasarkan keseluruhan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini merumuskan *ius constituendum* bahwa pengaturan mengenai hak gugat PNS terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat perlu diarahkan pada penguatan jaminan *access to justice* dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Penguatan tersebut dapat dilakukan melalui penegasan dalam peraturan perundang-undangan bahwa keputusan pemberhentian tidak dengan hormat tetap merupakan objek sengketa tata usaha negara sepanjang yang diuji adalah aspek administratifnya. Selain itu, diperlukan harmonisasi antara berbagai peraturan yang mengatur penyelesaian sengketa administrasi kepegawaian agar tidak terjadi lagi konflik norma yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi ASN.

Selanjutnya, perlu dilakukan penguatan terhadap fungsi PTUN sebagai lembaga yang bertugas menjaga legalitas tindakan administrasi negara. Penguatan tersebut penting untuk memastikan bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan tetap berada dalam koridor hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis. Dengan demikian, PTUN tidak hanya berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hak-hak warga negara dalam negara hukum.

Berdasarkan konstruksi tersebut, konsep ideal *access to justice* bagi PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat adalah suatu sistem perlindungan hukum yang menjamin tersedianya akses terhadap mekanisme administratif dan mekanisme yudisial secara berjenjang, efektif, dan proporsional. Sistem tersebut harus mampu menjamin terlaksananya prinsip keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, dan perlindungan hukum secara seimbang sehingga tujuan penyelenggaraan negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dapat terwujud secara optimal. UUD 1945 menempatkan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Penegasan ini menunjukkan bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus berlandaskan hukum dan tunduk pada konstitusi sebagai norma tertinggi.

Konsep ideal hak gugat PNS terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang telah dirumuskan dalam penelitian ini pada dasarnya tidak hanya memiliki implikasi terhadap perlindungan hak individu ASN, tetapi juga memiliki implikasi yang lebih luas terhadap penguatan prinsip negara hukum dan sistem peradilan administrasi di

Indonesia. Hal tersebut disebabkan karena persoalan yang menjadi objek penelitian tidak semata-mata berkaitan dengan sengketa kepegawaian, melainkan berkaitan dengan hubungan antara kekuasaan administrasi negara dan hak warga negara dalam memperoleh perlindungan hukum.

Dalam negara hukum, kekuasaan pemerintahan tidak boleh ditempatkan sebagai kekuasaan yang tidak dapat diuji atau dikontrol. Setiap penggunaan kewenangan administrasi negara harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara politik, administratif, maupun yuridis. Oleh karena itu, keberadaan mekanisme pengawasan terhadap tindakan administrasi negara merupakan salah satu syarat utama bagi terwujudnya negara hukum yang demokratis. Mekanisme tersebut menjadi semakin penting ketika tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah berdampak langsung terhadap hak dan status hukum seseorang.

Keputusan pemberhentian tidak dengan hormat terhadap PNS merupakan salah satu bentuk tindakan administrasi yang memiliki dampak hukum yang sangat signifikan. Keputusan tersebut tidak hanya mengakhiri hubungan kepegawaian antara individu dengan negara, tetapi juga berimplikasi terhadap hak-hak ekonomi, hak-hak administratif, dan kedudukan sosial yang bersangkutan. Oleh karena itu, tindakan administrasi yang memiliki konsekuensi sebesar itu harus dapat diuji legalitasnya melalui mekanisme hukum yang memadai.

Konsep ideal yang menempatkan keputusan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai objek sengketa tata usaha negara pada aspek administratifnya akan memperkuat prinsip legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip legalitas menghendaki agar setiap tindakan pemerintahan dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang benar, dan memiliki dasar hukum yang jelas. Melalui mekanisme pengujian di lingkungan PTUN, ketiga unsur tersebut dapat diuji secara objektif sehingga kualitas penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih baik.

Selain memperkuat prinsip legalitas, konsep tersebut juga memperkuat implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, tidak semua tindakan administrasi yang memiliki dasar hukum otomatis memenuhi prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang memungkinkan hakim administrasi menilai apakah suatu keputusan telah memenuhi asas kecermatan, asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, dan berbagai asas lainnya yang berkembang dalam hukum administrasi negara

modern karena sifat hakim di PTUN adalah berprinsip dengan keaktifan hakim (*actieve rechter*) (Anggara, 2018).

Implikasi berikutnya berkaitan dengan penguatan fungsi PTUN sebagai lembaga pengawal keadilan administrasi. Sejak awal pembentukannya, PTUN didesain sebagai instrumen perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan administrasi negara yang merugikan. Oleh karena itu, semakin luas akses masyarakat terhadap peradilan administrasi, semakin optimal pula fungsi peradilan tersebut dalam menjalankan perannya sebagai penjaga legalitas tindakan pemerintahan.

Dalam konteks sengketa pemberhentian tidak dengan hormat, penguatan fungsi PTUN juga akan meningkatkan kualitas akuntabilitas administrasi pemerintahan. Pejabat administrasi negara akan terdorong untuk lebih berhati-hati dalam menggunakan kewenangannya karena setiap keputusan yang diterbitkan berpotensi diuji legalitasnya oleh lembaga peradilan. Dengan demikian, keberadaan mekanisme pengawasan yudisial tidak hanya melindungi kepentingan individu, tetapi juga berfungsi mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Konsep ideal tersebut juga memiliki implikasi terhadap perlindungan hak asasi manusia dalam bidang administrasi negara. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum, hak untuk memperoleh kepastian hukum yang adil, dan hak untuk memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*) merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi (Karmin, 2024). Oleh karena itu, semakin terbuka akses warga negara terhadap mekanisme pengujian tindakan administrasi negara, semakin kuat pula jaminan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional yang dimiliki oleh setiap warga negara.

Lebih lanjut, konsep ideal yang ditawarkan dalam penelitian ini juga dapat berkontribusi terhadap harmonisasi sistem hukum administrasi negara di Indonesia. Konflik norma antara SEMA No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 79 Tahun 2021 menunjukkan bahwa masih terdapat ketidaksinkronan dalam pengaturan mengenai hak gugat ASN. Melalui rekonstruksi hukum yang menempatkan *access to justice* sebagai prinsip utama, sistem hukum administrasi negara dapat dikembangkan ke arah yang lebih konsisten dan selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum.

Dari perspektif pembaharuan hukum nasional, konsep ideal yang dikemukakan dalam penelitian ini juga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk kebijakan dalam melakukan evaluasi terhadap berbagai regulasi yang berkaitan dengan penyelesaian

sengketa administrasi kepegawaian. Pembaharuan hukum yang dilakukan harus diarahkan pada penguatan perlindungan hukum tanpa mengurangi efektivitas penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi. Dengan demikian, tujuan pemberantasan korupsi dan tujuan perlindungan hak warga negara dapat berjalan secara seimbang dalam kerangka negara hukum yang demokratis.

Temuan penelitian ini sejalan dengan teori jenjang norma (*Stufenbau Theory*) Hans Kelsen yang menegaskan bahwa suatu norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, sehingga instrumen yang berada di luar hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat membatasi hak yang telah diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi. Dalam konteks penelitian ini, penggunaan SEMA No. 5 Tahun 2021 sebagai dasar pembatasan hak gugat PNS menimbulkan persoalan karena berpotensi bertentangan dengan hak upaya hukum yang dijamin dalam PP No. 79 Tahun 2021. Temuan ini juga sejalan dengan pandangan Bagir Manan dan A. Hamid Attamimi yang menempatkan surat edaran sebagai instrumen kebijakan internal yang tidak memiliki kekuatan untuk mengurangi hak warga negara. Di sisi lain, penelitian ini memberikan kontribusi baru dengan menempatkan hak gugat ASN bukan hanya sebagai hak prosedural dalam sengketa kepegawaian, tetapi sebagai bagian dari hak konstitusional atas perlindungan hukum, kepastian hukum yang adil, dan *access to justice*. Dengan demikian, penelitian ini memperluas kajian hukum administrasi negara dari sekadar persoalan legalitas administratif menuju penguatan perlindungan hak konstitusional warga negara dalam hubungan dengan negara.

Secara teoretis, penelitian ini memperkuat konsep *access to justice* dan fungsi PTUN sebagai *guardian of administrative justice* dalam sistem hukum administrasi negara Indonesia. Secara praktis, hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk kebijakan dan Mahkamah Agung untuk melakukan harmonisasi regulasi penyelesaian sengketa ASN agar tidak terjadi konflik norma yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Akan tetapi, penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan hukum normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum, sehingga belum mengkaji secara empiris penerapan SEMA No. 5 Tahun 2021 dalam praktik peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris atau *socio-legal* untuk menganalisis konsistensi putusan PTUN dan PTTUN serta dampak nyata pembatasan hak gugat terhadap akses keadilan bagi ASN yang diberhentikan tidak dengan hormat. Kajian komparatif dengan sistem peradilan administrasi di negara lain

juga penting dilakukan guna menemukan model perlindungan hukum yang lebih ideal dan sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis.

KESIMPULAN

Pembatasan hak gugat Pegawai Negeri Sipil (PNS) terhadap keputusan pemberhentian tidak dengan hormat yang didasarkan pada putusan tindak pidana korupsi melalui SEMA No. 5 Tahun 2021 menimbulkan persoalan dari perspektif hierarki norma, kepastian hukum, dan *access to justice*. Berdasarkan analisis terhadap teori jenjang norma, prinsip negara hukum, dan ketentuan dalam PP No. 79 Tahun 2021, ditemukan bahwa hak upaya hukum yang diberikan kepada ASN masih memperoleh legitimasi normatif dalam sistem hukum administrasi negara. Oleh karena itu, keputusan pemberhentian tidak dengan hormat seharusnya tetap dapat diuji melalui peradilan tata usaha negara sepanjang yang diperiksa adalah aspek administratifnya, seperti kewenangan, prosedur, substansi, dan kesesuaiannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Temuan ini menegaskan bahwa upaya pemberantasan korupsi perlu tetap dilaksanakan dalam kerangka negara hukum yang menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara serta keseimbangan antara kepentingan negara dan hak individu untuk memperoleh keadilan.

Penelitian ini berkontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara melalui penguatan konsep *access to justice* dan rekonstruksi hak gugat ASN sebagai bagian dari hak konstitusional atas perlindungan hukum, kepastian hukum yang adil, dan persamaan di hadapan hukum. Selain itu, penelitian ini menawarkan konstruksi *ius constituendum* berupa harmonisasi pengaturan mengenai sengketa administrasi kepegawaian serta penguatan fungsi PTUN sebagai *guardian of administrative justice*. Namun, karena penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan kajian empiris atau socio-legal guna menganalisis penerapan SEMA No. 5 Tahun 2021 dalam praktik peradilan, konsistensi putusan PTUN dan PTTUN dalam perkara sejenis, serta dampaknya terhadap pemenuhan hak atas keadilan bagi ASN. Kajian komparatif dengan sistem peradilan administrasi di negara lain juga diperlukan untuk memperkaya model perlindungan hukum yang lebih efektif dan selaras dengan prinsip negara hukum demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum & Teori Peradilan: Legal Theory & Judicialprudence*. Kencana.

Anggara, S. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Pustaka Setia.

Asmara, G., Sukmariningsih, R. M., Rahmi, E., Nuswardani, N., Madril, O., Pietersz, J. J., Is, M. S., Bagijo, H. E., Simatupang, D. P., Tjandra, W. R., Efendi, A., Aspan, Z., Sudrajat, T., & Azhar, M. (2025). *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers.

Aulia, D., Anggelina, D., Handayani, H., Hikmah, N., & Anwar, M. S. (2023). Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Sebagai Media Pengawasan di Lingkungan Masyarakat. *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM, 17*(01), 42–49. https://journal.uniba.ac.id/index.php/SH/article/view/867

Dewata, M. F. N., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Normatif dan Empiris*. Pustaka Pelajar.

Djamali, R. A. (2013). *Pengantar Hukum Indonesia*. RajaGrafindo Persada.

Erawan, D. I. I., Ilmar, A., & Mirzana, H. A. (2024). Pemberhentian Tidak dengan Hormat Aparatur Sipil Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi. *Gorontalo Law Review, 7*(1), 156–179. https://doi.org/10.32662/golrev.v7i1.2904

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.

HR, R. (2011). *Hukum Administrasi Negara* (Edisi revisi). Rajawali Press.

Huda, N. (2010). *Ilmu Negara*. RajaGrafindo Persada.

Isretno, E. (2020). *Hukum Administrasi Negara: Pengantar Kajian tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*. Cintya Press.

Kaban, D. H. E., Putri, K. A., Paksi, A. P., & Triadi, I. (2024). Konsep Negara Hukum dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia (The Concept Rule of Law From the Perspective of Indonesian Constitutional Law). *Media Hukum Indonesia (MHI), 2*(3). https://doi.org/10.5281/zenodo.11670332

Karmin. (2024). Asas Equality Before the Law: Perspektif Historis dan Penerapannya di Indonesia. *Policy and Law Journal, 1*(2), 80–88.

Kelsen, H. (1967). *Pure theory of law*. University of California Press.

Lubis, F., Ayuni, N. P., Indah, D. V., Purba, N. Z., Ibadurrahman, T., & Maliha, Z. (2025). Kajian Asas-Asas Equality Before the Law dalam Praktik Peradilan Perdata. *Innovative: Journal Of Social Science Research, 5*(3), 5390–5406. https://j-innovative.org/index.php/Innovative/article/view/19521

Marzuki, P. M. (2005). *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Otto, J. M. (2003). *Kepastian Hukum di Negara Berkembang* (T. Moeliono, Penerj.). Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.

Pamuji, K., Nasihuddin, A. A., Kartono, Kunarti, S., Sudrajat, T., Handayani, S. W., Hartini, S., Kupita, W., & Cahyani, E. D. (2023). *Hukum Administrasi Negara*. Unsoed Press.

Radbruch, G. (2006). Five minutes of legal philosophy (1945). *Oxford Journal of Legal Studies, 26*(1), 13–15. https://doi.org/10.1093/ojls/gqi042

Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Harvard University Press.

Susilo, E., Din, M., Suhaimi, & Mansur, T. M. (2025). Access to justice: An effective pretrial model to guarantee the right to defense for suspects in Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Peradilan, 14*(2), 317–350. https://doi.org/10.25216/jhp.14.2.2025.317-350

Sutrsino, A. (2025). Peran Hakim dalam Mewujudkan Due Process of Law pada Sistem Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum, 5*(1), 17–28. https://jurnal.locusmedia.id/index.php/jkih/article/view/434

Syam, F., Helmi, H., & Fitria, F. (2020). Pengujian Keputusan Pemberhentian Tidak dengan Hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil di Peradilan Administrasi. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 20*(1), 49–70. https://doi.org/10.30641/dejure.2020.V20.49-70

Tanya, B. L., Simanjuntak, Y. N., & Hage, M. Y. (2013). *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Genta Publishing.

Wijayanti, S., Sari, Z. N., Salam, S., & Firdaus, A. A. (2024). Norm clash in Lex Superior Derogate Legi Inferiori principle's implementation on circular letters and laws. *Reformasi Hukum, 28*(3), 234–250. https://doi.org/10.46257/jrh.v28i3.732