



CATATAN KRITIS TINDAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN PRINSIP PEMERINTAHAN YANG BAIK

Diani Kesuma¹, Cipta Indralestari Rachman², Chalisha Albania Rofik³ dan Salma Nadhifah Ramdhan⁴

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila
Jl. Srengseng Sawah, Jagakarsa, Jakarta Selatan 12640

Abstract

This study is motivated by the demand to improve public services and bureaucratic reform based on good governance and administrative law compliance. It aims to examine actions of regional government officials who continue filing cassation despite restrictions under Article 45A paragraph (2) of Law No. 5 of 2004 on local administrative disputes. Using a normative juridical approach and Lawrence M. Friedman's legal system theory, the findings show that high cassation cases and inconsistent decisions reflect weak legal culture and noncompliance with general principles of good governance. This creates legal uncertainty, requiring stricter enforcement of cassation limits and stronger institutional integrity.

Keywords: *good governance; limitation of cassation in administrative disputes; regional government actions.*

Intisari

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh tuntutan peningkatan pelayanan publik dan reformasi birokrasi berbasis *good governance* serta kepatuhan hukum administrasi. Kajian ini bertujuan untuk membahas tindakan pejabat pemerintah daerah yang tetap mengajukan kasasi meskipun terdapat pembatasan dalam Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 terhadap perkara TUN bersifat lokal. Melalui pendekatan yuridis normatif dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, ditemukan bahwa tingginya perkara kasasi dan inkonsistensi putusan mencerminkan lemahnya budaya hukum serta ketidakpatuhan terhadap AUPB. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga diperlukan penegasan norma pembatasan kasasi dan penguatan integritas aparat penegak hukum.

Kata Kunci: *good governance, pembatasan kasasi TUN, tindakan pemerintah daerah.*

A. Latar Belakang Masalah

Pejabat pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan diberi tugas dan kewajiban oleh undang-undang sebagai pelayan masyarakat, bukan lagi sebagai penguasa yang dapat bertindak sewenang-wenang kepada masyarakat yang hanya ingin dilayani. Tidak mudah untuk melakukan reformasi birokrasi, apabila budaya kultur pejabat sebagai penyelenggara layanan publik tidak memiliki kesadaran untuk mengubahnya. Sebagaimana teori Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh tiga unsur, yaitu struktur

hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹ Struktur hukum berkaitan dengan lembaga atau institusi yang menjalankan hukum, substansi hukum berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar hukum, sedangkan budaya hukum berkaitan dengan sikap, nilai, serta perilaku masyarakat maupun aparat terhadap hukum. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dalam suatu sistem hukum.² Oleh karena itu, dalam pelaksanaan reformasi birokrasi tidak hanya diperlukan perbaikan pada aspek peraturan perundang-undangan dan kelembagaan, tetapi juga perubahan budaya hukum para pejabat sebagai penyelenggara pelayanan publik agar tujuan pelayanan kepada masyarakat dapat terwujud secara optimal, diantaranya nya mendapatkan informasi, hak untuk menyampaikan keluhan, serta hak mendapatkan pelayanan yang berkualitas tanpa diskriminasi.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi penyelenggara pemerintahan, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam membangun daerahnya.³ Pelayanan yang diberikan sebagai jasa penyedia kebutuhan masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan oleh Pejabat pemerintah daerah.

Dalam rangka perbaikan peringkat kemudahan berusaha atau *Ease of Doing Business* di daerah, salah satu caranya melakukan penyederhanaan perizinan, sehingga adanya pemasukan keuangan bagi daerah.⁴ Pemerintah pusat telah memberikan otonomi bagi daerah untuk mengelola lahan sebagai sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah. Hasilnya, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Dalam pelayanan perizinan telah dikembangkan sistem pelayanan yang tujuan utamanya diarahkan kepada terciptanya kemudahan pelayanan perizinan, melalui *Online Single Submission* (OSS). Dengan tidak mengurangi syarat-syarat yang harus dipenuhi dan menerapkan konsep *one room service system*. Melihat kenyataannya pelayanan perizinan di daerah belum adanya standarisasi, sehingga belum terlihat adanya kepastian hukum.⁵

Salah satu momentum untuk memperbaiki konstruksi hukum yang harus ditaati terkait tindakan pejabat pemerintah sudah diatur sebagaimana termuat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam Undang-Undang tersebut yang dimaksud Tindakan pejabat pemerintah baik yang mengeluarkan keputusan tertulis (*beschiking*) maupun tindakan faktual secara aktif dan pasif. Tindakan pejabat pemerintah diam saja atau tidak melakukan suatu perbuatan, padahal hal itu merupakan kewajiban dari pejabat pemerintah maka secara hukum pejabat pemerintah tersebut dapat digugat melalui pengadilan Tata Usaha Negara.⁶

¹ Lawrence M Friedman, et al., 2026, *American law: An introduction*, Oxford University Press, New York, hlm. 6.

² *Ibid.*, hlm. 153-154.

³ Yeni Yusnety, et al., "Analisis Penerapan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *AL-DALIL: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Hukum*, Vol. 3, No. 2, Juli 2025, hlm. 17-23.

⁴ Sukma Kurnia Lestari, et al., "Investment Climate And Ease of Doing Business In Indonesia After The Issuance of The Job Creation Law (Juridical Analysis On The Implementing Regulations On The Use Of Space)", *Journal of Law, Politic and Humanities*, Vol. 4, No. 6, September 2024, hlm. 2055-2066.

⁵ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 75.

⁶ Diani Kesuma, 2022, *Buku Ajar dan Tanya Jawab Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, FHUP Press, Jakarta, hlm. 16-17.

Indonesia sangat membutuhkan Undang-Undang yang secara jelas mengatur hak dan kewajiban dari pejabat pemerintah, dikarenakan mengingat tugas-tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. Selama ini para pejabat pemerintah baik di pusat maupun di daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama, sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan di antara mereka. Hubungan hukum antara penyelenggara pemerintahan dengan masyarakat perlu diatur secara tegas, sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban dalam melakukan interaksi diantara mereka. Menurut Denhardt & Denhardt dalam teori *new publik service* pejabat pemerintah di ibaratkan sebagai nahkoda sedangkan masyarakat sebagai pemilik kapal, teori ini memandang bahwa birokrasi adalah alat rakyat dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat sepanjang suara itu rasional dan legitimate secara normatif dan konstitusional.⁷

Keselarasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan melalui penetapan standar pelayanan minimal dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh penyelenggara pemerintahan. Dokumen yang dimaksud disebut dengan NSPK (Norma Standar Prosedur dan Kriteria). Di lain sisi dalam penyelenggaraan teknis pemerintahan diperlukan dokumen standar operasional prosedur yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan yang disosialisasikan kepada masyarakat. Kedua dokumen tersebut sebagai landasan pejabat pemerintah untuk menciptakan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara pemerintahan dalam hal ini penyelenggara layanan publik diperlukan pengawasan dari Peradilan Tata Usaha Negara agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang bertindak sewenang-wenang dan mencampurkan kewenangan dari pejabat pemerintah.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari kekuasaan yudikatif berperan sebagai lembaga pengawasan terhadap tindakan Pejabat pemerintah di daerah. Pemerintah Daerah di Indonesia yang meliputi 38 Provinsi dan 514 kabupaten/kota⁸, serta 75.266 desa⁹ yang dikelola oleh banyaknya pejabat pemerintah tentunya terjadi sengketa administratif antara pejabat pemerintah dengan masyarakat yang memerlukan peran lembaga yudikatif untuk memberikan penyelesaian melalui ranah hukum. Mengingat kondisi tersebut, adanya keterbatasan lembaga yudisial dalam menyelesaikan sengketa administrasi di daerah, maka dilakukannya pembatasan upaya hukum kasasi terhadap perkara tata usaha negara melalui Pasal 45A ayat (2) huruf c UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Undang-Undang Mahkamah Agung). Pasal tersebut membatasi pengajuan kasasi terhadap perkara tata usaha negara terhadap keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah nya.¹⁰ Adanya ketentuan tersebut dapat menjadi cermin pejabat

⁷ David Osborne, et al., 1996, *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, CV Teruna Grafika, Jakarta, hlm 29-342.

⁸ Maria Aurelia, "Survei Status Gizi Indonesia 2024: Prevalensi Stunting Nasional Turun Menjadi 19,8%", <https://indonesiasatu.co/detail/survei-status-gizi-indonesia-2024--prevalensi-stunting-nasional-turun-menjadi-19-8-persen>, diakses pada 5 Mei 2026.

⁹ Elvan Widyatama, "Kekayaan Negara RI Melonjak, Aset Tanah Tembus Rp 4.000 Triliun Lebih", <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250715093529-128-649148/kekayaan-negara-ri-melonjak-aset-tanah-tembus-rp-4000-triliun-lebih>, diakses pada 5 Mei 2026.

¹⁰ Andi Harun, et al., "Pembatasan Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Mengenai Keputusan Pejabat Daerah Dalam Kerangka Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", *Jurnal Education And Development*, Vol. 13, No. 1, Mei 2025, hlm. 813-819.

pemerintah daerah untuk bertindak hati-hati selanjutnya, namun ada pula upaya untuk tetap mengajukan kasasi terhadap perkara yang memenuhi kriteria pembatasan kasasi perkara Tata Usaha Negara tersebut.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas pembatasan kasasi dalam perkara Tata Usaha Negara, kewenangan pejabat pemerintahan daerah, serta penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam hukum administrasi negara. Yohannes Pattinasarany dalam *Jurnal Refleksi Hukum*¹¹ mengkaji persoalan kepastian hukum terkait penerimaan kasasi terhadap perkara Tata Usaha Negara yang objek gugatannya dikeluarkan oleh pejabat daerah dengan menyoroti ketentuan Pasal 45A ayat (2) huruf c Undang-Undang Mahkamah Agung. Andi Harun dkk.¹² dalam *Jurnal Education and Development* menelaah pembatasan kasasi dalam kerangka kekuasaan kehakiman dan konflik norma antara undang-undang dan Surat Edaran Mahkamah Agung, namun kajiannya masih bersifat normatif dan tidak diarahkan pada analisis putusan konkret. Sementara itu, Nadir dkk. dalam *Jurnal Pendidikan Tambusai* menekankan pentingnya penerapan AUPB sebagai alat uji tindakan pejabat Tata Usaha Negara, tetapi tidak mengaitkannya dengan fungsi korektif Mahkamah Agung melalui putusan kasasi.¹³

Penelitian lain oleh Dewa Ayu Made Vidya Rismahayani dan I Wayan Bela Siki Layang dalam *Jurnal Kertha Patrika*¹⁴ berfokus pada kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa tindakan faktual pemerintah pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kajian ini menitikberatkan pada aspek kewenangan dan hukum acara PTUN tanpa mengaitkan dinamika penyelesaian perkara tersebut dengan pembatasan upaya hukum kasasi maupun implikasinya terhadap kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya, Cecillya Rosa Yohanna Surbakti dan Joshua Sabam Jonathan Hutagalung dalam *Inovasi Pembangunan: Jurnal Kelitbangan*¹⁵ mengkaji fungsi pengawasan yuridis PTUN terhadap tindakan faktual pemerintah daerah sebagai instrumen akuntabilitas. Fokus penelitian ini masih terbatas pada peran PTUN sebagai pengadilan tingkat pertama dan belum menempatkan peran Mahkamah Agung, khususnya melalui penerimaan kasasi yang secara normatif dikecualikan, sebagai faktor yang memengaruhi kepastian hukum dan kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan pada pembatasan upaya kasasi yang dilakukan oleh Pejabat pemerintah daerah terhadap keputusannya yang bermuatan lokal sebagai bagian dari prinsip *Good Governance*. Penelitian ini menempatkan tindakan administratif pejabat daerah dan mekanisme kontrol peradilan sebagai satu rangkaian yang saling berkaitan dalam menilai kualitas tata kelola pemerintahan.

¹¹ Yohannes Pattinasarany, "Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Daerah", *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, Juni 2022, hlm. 203-224.

¹² *Op. cit.*

¹³ Nadir, et al., "Implementasi Negara Hukum Indonesia dalam Kualifikasi Tindakan Pejabat Tata Usaha Negara sesuai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)", *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 9, No. 2, Agustus 2025, hlm. 22532-22541.

¹⁴ Dewa Ayu Made Vidya Rismahayani, et al., "Penanganan Perkara Tindakan Faktual Pemerintah sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Kertha Partika*, Vol. 46, No. 3, Desember 2024, hlm 250-262.

¹⁵ Cecillya Rosa Yohanna Surbakti, et al., "Kontrol Yuridis PTUN atas Tindakan Faktual Pemerintah Provinsi DKI 2023-2024 Legal Control of PTUN over Factual Actions of Dki Province Government 2023-2024", *Inovasi Pembangunan: Jurnal Kelitbangan*, Vol. 13, No. 1, April 2024, hlm. 1-13.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana kepastian hukum pembatasan kasasi perkara TUN yang bersifat lokal berlaku di wilayah hukum tertentu yang diajukan oleh pejabat pemerintah daerah dalam perspektif *Good Governance*?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan terhadap ketentuan Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 mengenai pembatasan pengajuan kasasi pada perkara TUN yang bersifat lokal. Pendekatan konseptual dilakukan terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) serta sistem hukum Lawrence M. Friedman. Jenis data pada penelitian ini adalah data sekunder yang diambil menggunakan teknik kepustakaan yang didukung oleh sesi wawancara dengan ahli. Kemudian data penelitian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif secara analitis deskriptif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Penyelenggara Pemerintahan di NKRI tersebar dari pusat pemerintahan ke daerah. Pemerintah Pusat oleh Presiden dan pejabat/badan pemerintahan yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara, sedangkan Pemerintah Daerah oleh kepala daerah, DPRD, dan perangkat daerah. Kepala daerah sebagai pejabat penyelenggara pemerintahan menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan Pasal 8 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan dasar utama dalam menentukan sah atau tidaknya setiap keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah. Ketentuan ini menegaskan bahwa dalam bertindak dan/atau mengeluarkan suatu keputusan harus memenuhi unsur kewenangan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, AUPB, serta tidak boleh mengandung penyalahgunaan wewenang.¹⁶

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan suatu keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan. Dasar perundang-undangan tersebut kemudian wajib dicantumkan atau ditunjukkan dalam penetapan keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang. Namun, sepanjang keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB, maka ketiadaan dan ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang dimaksud di atas tidak menghalangi wewenang dari pejabat pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan.¹⁷ AUPB atau Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik menurut Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 di antaranya adalah kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.¹⁸

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya,

¹⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, Pasal 8.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 9.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 10.

Pemerintah Pusat berperan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁹ Hal tersebut didasari bahwa terdapat urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan tersebut disebut urusan pemerintahan konkuren. Pembagian urusan pemerintahan konkuren dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.²⁰ Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014 membagi kewenangan untuk Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota ditentukan menurut lokasinya, penggunaannya, kemanfaatannya, dan efisiensi penggunaan sumber dayanya, yaitu lokasi, pengguna, dan kemanfaatan urusan Pemerintahan Pusat meliputi lintas daerah provinsi atau lintas negara, urusan Pemerintahan Daerah provinsi meliputi lintas daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota meliputi daerah kabupaten/kota.²¹

Tindakan pejabat pemerintah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat oleh Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar menyelenggarakan urusan pemerintahan yang harus dijalani oleh pejabat pemerintahan dengan berpedoman pada NSPK (Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria) yang dibuat oleh Pemerintahan Pusat. NSPK menurut Pasal 16 ayat (2) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah.

Di samping itu, untuk mencapai optimalisasi kewenangan maka adanya panduan kepada seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah tunduk kepada Peraturan Menteri PANRB No. 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan (SOP-AP). Pedoman tersebut mengidentifikasi, menyusun, mendokumentasikan, mengembangkan, memonitor, serta mengevaluasi SOP-AP sesuai dengan tugas dan fungsi pejabat pemerintah sehingga dapat dicapai sebagai berikut: setiap instansi pemerintah sampai dengan unit terkecil memiliki SOP AP-nya masing-masing, penyempurnaan proses penyelenggaraan

¹⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, Pasal 7.

²⁰ *Ibid.*, Pasal 9.

²¹ *Ibid.*, Pasal 13.

pemerintahan, ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan peningkatan kualitas layanan kepada masyarakat. Diharapkan dengan adanya standarisasi dalam melayani masyarakat dapat mengurangi tingkat kesalahan dan kelalaian yang dilakukan pejabat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Secara hukum apabila masyarakat dirugikan atas tindakan pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan SOP maka mempunyai konsekuensi masyarakat yang dirugikan atas tindakan pejabat pemerintah tersebut mengajukan gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga kontrol pejabat pemerintah diharapkan memberikan kepastian hukum yang berkeadilan. Peradilan Tata Usaha Negara menjamin agar warga masyarakat tidak dirugikan oleh keputusan-keputusan Pejabat Pemerintah maupun tindakan/perbuatan sebagai pihak yang berkuasa.²² Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan bebas dan tidak memihak sebagai penyangga tegaknya negara hukum, hakim-hakim dari Peradilan Tata Usaha Negara dapat bebas dan berpihak pada kebenaran dan keadilan tidak adanya campur tangan dari pihak manapun.²³ Hakim peradilan tata usaha negara dalam memeriksa dan mengadili serta memutuskan suatu perkara sengketa antara pejabat pemerintah dengan masyarakat berpedoman pada UU No. 9 Tahun 2009 Pasal 53: keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan keputusan yang digugat itu bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik. Adapun asas umum pemerintahan yang baik yang dimaksud antara lain: Kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.²⁴

Implikasi di lapangan terhadap penyelenggara layanan publik menimbulkan terjadi kasus-kasus, baik di pemerintahan pusat maupun daerah. Desentralisasi dan dekonsentrasi telah diatur secara tegas dalam Peraturan Daerah, akan tetapi pada pelaksanaannya oleh pejabat pemerintahan daerah belum sepenuhnya menerapkan *good government principles*.²⁵ Terbukti masih banyaknya perkara yang diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara sehingga dapat dikatakan masyarakat kurang puas atas tindakan atau produk Pejabat Pemerintah.

Sejalan dengan tujuan hadirnya Peradilan Tata Usaha Negara yang mengontrol tindakan atau produk Pejabat Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, mengingat para pihak yang bersengketa di Peradilan Tata Usaha Negara antara masyarakat atau badan hukum (Penggugat) berada pada posisi yang lebih lemah atau rentan dibandingkan dengan pihak tergugat selaku pemegang kekuasaan publik (pemerintah). Hadirnya Peraturan diharapkan agar Pejabat Pemerintah tidak bertindak

²² Diani Kesuma, 2022, *Reformasi Pelayanan Publik*, Damara Press, Jakarta, hlm. 10.

²³ Multi Sri Asnani, 2025, *Sistem Peradilan Tata Usaha Negara: Penegakan Hukum dan Rekonstruksi Keadilan dalam Hukum Administrasi Indonesia*, NEM, Pekalongan, hlm. 37.

²⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, Pasal 10.

²⁵ Yeni Yusnety, "Analisis Penerapan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *AL-DALIL: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Hukum*, Vol. 3, No. 2, Juli 2025, hlm. 17-23.

sewenang-wenang, atau melakukan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat.²⁶

Banyaknya perkara kasasi TUN yang diajukan baik oleh masyarakat maupun oleh pejabat pemerintah. Berdasarkan Laporan Kinerja Mahkamah Agung pada tahun 2025,²⁷ perkara kasasi yang diajukan oleh pejabat pemerintah diantaranya perkara yang belum diputus pada tahun 2024 adalah 95 perkara, kasasi TUN yang masuk pada tahun 2025 sebanyak 814 perkara, serta total beban dari tahun 2024 hingga 2025 adalah 909 perkara kasasi TUN. Kemudian, perkara kasasi TUN yang diputus pada tahun 2025 adalah sebanyak 896 dan sisa kasasi TUN akhir yang belum diputus per 2025 adalah 13 perkara. Hal tersebut menunjukkan bahwa cukup banyak beban yang diterima oleh MA atas pengajuan perkara kasasi TUN yang di antaranya terdapat perkara yang bersifat lokal atau daerah, yang telah dibatasi oleh hukum dalam pengajuan kasasi.

Adanya ketentuan Pasal 45A ayat (2) Undang-Undang tentang Mahkamah Agung yang melarang kasasi secara absolut. Pembuatan ketentuan Pasal 45A ayat (2) adalah untuk mengurangi beban perkara MA dan menjaga kualitas peradilan. Dikarenakan ketentuan pembatasan pengajuan kasasi tersebut telah dituangkan di dalam Undang-Undang dan telah diumumkan dalam Lembaran Negara, secara hukum semua warga negara Republik Indonesia harus tunduk pada ketentuan tersebut. Tidak ada pengecualian terhadap pejabat pemerintah yang melaksanakan penyelenggaraan pemerintah (pemegang kekuasaan publik), begitu pula Hakim Mahkamah Agung wajib tunduk pada adanya ketentuan hukum tersebut. Dalam menjalankan tugasnya, Hakim Mahkamah Agung pun tidak boleh menempatkan diri di atas undang-undang. Jika melanggar, ini berarti *Judicial Abuse of Power*. Apabila Hakim Mahkamah Agung tetap memeriksa kasasi yang secara eksplisit dilarang oleh undang-undang, maka Mahkamah Agung melampaui kewenangannya (*ultra vires*).

Jadi, Pasal 45A ayat (2) sama sekali tidak dapat dijadikan dasar untuk membuka pemeriksaan kasasi perkara TUN, sebagaimana pendapat praktisi hukum. Aturan tersebut bukan sebagai “Pintu Masuk”, justru merupakan “Gerbang Penutup”. Berdasarkan Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004, maksud dari kasasi dibatasi adalah tidak boleh diajukannya kasasi terhadap perkara tertentu, yaitu termasuk perkara TUN yang didasarkan pada sifat lokal, artinya berlaku di lingkup daerah tertentu. Oleh karena Indonesia merupakan negara hukum, maka seluruh organ negara wajib tunduk kepada hukum, termasuk MA.

Secara yuridis, apabila pengajuan kasasinya diterima dan diberi putusan mengabulkan perkara kasasi, maka putusan yang diberikan tersebut dianggap sebagai cacat hukum serius. Secara konstitusional, melanggar prinsip negara hukum serta secara etik, maka melanggar Kode Etik Hukum. Pasal 45A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung bukan merupakan norma yang memberikan kewenangan, melainkan memberikan batasan kewenangan kasasi. Secara teori hukum, hal tersebut disebut dengan norma pembatas negatif (*negative limitation norm*).²⁸ Artinya,

²⁶ Firstnandiar Glica Aini Suniaprily, et al., "Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 3, No. 1, September 2024, hlm. 1-10.

²⁷ Mahkamah Agung, 2025, *Laporan Tahunan 2025: Pengadilan Terpercaya, Rakyat Sejahtera*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, hlm. 76.

²⁸ J.J Rachlinski, 1998, *The Limits of Social Norms*, Chi.-Kent L. Rev., 74, Chicago, hlm. 1537.

bukan membuka akses kasasi melainkan menutup akses kasasi untuk jenis perkara yang salah satunya adalah perkara TUN. Konsep pemeriksaan pokok perkara terlebih dahulu secara praktik berarti pengajuan kasasi diajukan oleh pihak berperkara (misal Pemerintah Pusat/Jaksa/instansi terkait). Pada mulanya, Sekretariat Mahkamah Agung diperbolehkan untuk melakukan pemeriksaan bukti dokumen untuk memastikan apakah perkara TUN benar-benar bersifat lokal/daerah atau memiliki indikasi nasional. Jika kasus terbukti bersifat nasional atau berdampak luas, maka dapat diproses pokok perkaranya. Hanya jika terbukti bahwa perkara TUN tersebut bersifat nasional, maka pokok perkara dapat diperiksa, sehingga pengajuan kasasi sah secara yuridis dan sesuai dengan tujuan undang-undang tanpa melanggar ketentuan pembatasan. Namun jika perkara lokal murni, maka MA harus menolak kasasi. Jadi Mahkamah Agung tidak boleh memutus pokok perkara TUN lokal murni, karena melanggar Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004. Penolakan Mahkamah Agung untuk memeriksa pengajuan kasasi berdasar pada Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa permohonan kasasi dalam perkara pidana dan/atau TUN tidak dapat diajukan terhadap putusan bebas, putusan lepas dari segala tuntutan hukum, dan perkara tertentu yang dibatasi oleh undang-undang. Sehingga Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa pokok perkara *a quo*. Oleh karenanya, permohonan kasasi pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Penolakan tersebut merupakan kewajiban hukum, bukan pilihan.

Dalam Pasal 7 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pejabat pemerintah memiliki hak untuk menggunakan kewenangannya dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan, juga memiliki kewajiban menyelenggarakan administrasi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan Asas Umum Pemerintah yang Baik. Wewenang pejabat pemerintahan yang dimiliki dibatasi oleh beberapa hal menurut Pasal 15 UU Administrasi Pemerintahan, yaitu: a) tenggang waktu berlakunya; b) wilayah atau daerah berlakunya; dan c) cakupan bidang atau materi wewenang.²⁹ Berdasarkan batasan wewenang tersebut, selaras dengan ketentuan pembatasan upaya hukum kasasi terhadap perkara TUN sebagaimana dalam Pasal 45A ayat (2) huruf c UU MA. Dengan demikian, pengajuan kasasi oleh pejabat pemerintah yang nyata-nyata perkara TUN *a quo* bersifat lokal berlaku di lingkup daerah tertentu, maka secara hukum Pejabat Pemerintah tersebut telah melanggar hukum dan Asas-asas Umum Pemerintah yang Baik, yaitu tidak mengindahkan asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas pelayanan yang baik.

Adapun beberapa perkara TUN yang berada di lingkup lokal atau wilayah tertentu yang terdapat pengajuan kasasi oleh salah satu pihak yang berperkara, dalam hal ini diajukan oleh pejabat pemerintah daerah selaku tergugat. Berbeda dengan studi kasus pada penelitian ini, terdapat sejumlah pengajuan kasasi terhadap perkara TUN yang sifatnya lokal yang ditolak oleh Majelis Hakim, seperti pada Putusan Nomor 659 K/TUN/2022 yang menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh Bupati Donggala selaku pemohon serta menghukum pemohon atas biaya perkara pada tingkat kasasi. Selain itu, ada pula Putusan Nomor 16 K/TUN/2023 yang juga menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh Cipto Lundeto selaku pemohon dan menghukum pemohon atas biaya perkara pada tingkat kasasi.

²⁹ Moh Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat", *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 3, November 2020, hlm. 92-99.

Pada tahun 2024 terdapat pengajuan kasasi oleh Pejabat Pemerintah Daerah (Bupati Badung) yang tertuang dalam Putusan Nomor 335 K/TUN/TF/2024. Perkara a quo diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim MA dengan mengabulkan permohonan kasasi dan membatalkan Putusan Tingkat Banding walaupun perkara tersebut bersifat lokal dan berlaku dalam lingkup Daerah Kabupaten Badung, Bali.

Secara hukum, diterimanya permohonan kasasi berarti telah menyalahi ketentuan Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang MA yang melarang kasasi secara absolut. Hal tersebut mencerminkan ketidakpatuhan hukum yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daerah dalam tindakannya, yaitu bertentangan dengan undang-undang dan tidak mengindahkan salah satu dari AAUPB mengenai kepastian hukum.

Berbeda dengan pendapat Supandi³⁰ bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dinyatakan merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Sejalan pula dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Proses upaya hukum biasa maupun luar biasa di tingkat pengadilan yang lebih tinggi merupakan pemeriksaan kembali terhadap putusan Hakim. Pihak-pihak yang berperkara harus menerima secara senang ataupun tidak senang atas Putusan Hakim yang Berkekuatan Hukum Tetap (BHT) dengan menerima bahwa putusan tersebut merupakan hukum di dalam kasus konkret. Jika terdapat Putusan Hakim yang BHT yang dianggap melawan peraturan perundang-undangan, maka aturan hukum tersebut harus menyesuaikan dengan ketentuan Hakim karena dapat dipastikan bahwa telah terjadi “Penemuan Hukum (*Judicial Activism*)” dalam kasus konkret yang ditanganinya.

Dengan adanya pro dan kontra terhadap pelaksanaan di lapangan terkait ketentuan pembatasan pengajuan Kasasi yang bersifat lokal berlaku di lingkup daerah tertentu sebagaimana ketentuan Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tidak adanya kepastian hukum, sehingga menarik untuk dikaji kembali oleh Pemerintah dan DPR keberlakuan ketentuan Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004.

Secara hakiki, tujuan Peratun merupakan lembaga kontrol Pejabat Pemerintah dikarenakan, kedudukan Masyarakat/ Badan Hukum lebih lemah atau rentan dibandingkan Pejabat pemerintah selaku penguasa (mempunyai kekuasaan pemerintahan). Sejalan dengan Putusan MK Nomor 24/PUU-XXII/2024 Permohonan *Judicial Review* Pasal 132 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peratun bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai (perubahan): “Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung kecuali oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Alasan pelarangan bagi Pejabat Pemerintah mengajukan Upaya Hukum PK ataupun ketentuan hukum pembatasan pengajuan Kasasi yang bersifat lokal berlaku di lingkup daerah, bertujuan mencegah tertundanya eksekusi putusan, menjamin kepastian hukum dan menegakan prinsip *Good Governance*.

³⁰ Supandi, “Penerapan Prinsip Pemerintahan Yang Baik Dalam Tindakan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah”, *Diskusi Publik*, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta, Jumat 31 Oktober 2025.

E. Kesimpulan

Kepastian hukum terhadap pembatasan upaya hukum kasasi dalam perkara Tata Usaha Negara (TUN) yang bersifat lokal pada dasarnya telah diatur secara tegas melalui Pasal 45A ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 sebagai norma pembatas (negative limitation norm) yang bersifat imperatif. Ketentuan ini menegaskan bahwa kasasi tidak dapat diajukan terhadap perkara TUN yang ruang lingkupnya terbatas pada wilayah daerah tertentu, sehingga secara yuridis menjadi “gerbang penutup” bagi upaya hukum tersebut. Dengan demikian, setiap pengajuan kasasi oleh pejabat pemerintah daerah terhadap perkara TUN lokal merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum dan sekaligus mencerminkan pelanggaran terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan, diperlukan konsistensi penegakan norma oleh Mahkamah Agung serta peningkatan kesadaran hukum pejabat pemerintah daerah. Selain itu, evaluasi normatif oleh pembentuk undang-undang juga menjadi penting guna memperjelas batasan dan mekanisme penerapan ketentuan tersebut agar tidak menimbulkan multitafsir di masa mendatang.

F. Daftar Pustaka

Buku

- Asnani, Multi Sri, 2025, *Sistem Peradilan Tata Usaha Negara: Penegakan Hukum dan Rekonstruksi Keadilan dalam Hukum Administrasi Indonesia*, NEM, Pekalongan.
- Friedman, Lawrence M., et al., 2026, *American law: An introduction*, Oxford University Press, New York.
- Kesuma, Diani, 2022, *Reformasi Pelayanan Publik*, Damara Press, Jakarta.
- Kesuma, Diani, 2022, *Buku Ajar dan Tanya Jawab Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, FHUP Press, Jakarta.
- Mahkamah Agung, 2025, *Laporan Tahunan 2025: Pengadilan Terpercaya, Rakyat Sejahtera*, Mahkamah Agung RI, Jakarta.
- Osborne, David., et al., 1996, *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasi Semangat Wirauahaka ke Dalam Sektor Publik*, CV Teruna Grafika, Jakarta.
- Rachlinski, J.J, 1998, *The Limits of Social Norms*, Chi.-Kent L. Rev., 74, Chicago.
- Sutedi, Adrian, 2010, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.

Artikel Jurnal

- Gandara, Moh., “Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat”, *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 3, November 2020.
- Harun, Andi, et al., “Pembatasan Kasasi Perkara Tata Usaha Negara mengenai Keputusan Pejabat Daerah dalam Kerangka Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, *Journal Education and Development*, Vol. 13, No. 2, Mei 2025.
- Lestari, Sukma Kurnia, et al., "Investment Climate And Ease of Doing Business In Indonesia After The Issuance of The Job Creation Law (Juridical Analysis On The Implementing Regulations On The Use Of Space)", *Journal of Law, Politics and Humanities*, Vol. 4, No. 6, September 2024.

- Nadir, et al., “Implementasi Negara Hukum Indonesia dalam Kualifikasi Tindakan Pejabat Tata Usaha Negara sesuai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)”, *Jurnal Pendidikan Tambusai*, Vol. 9, No. 2, Agustus 2025.
- Pattinasarany, Yohannes, “Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Daerah”, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 6, No. 2, Juni 2022.
- Rismahayani, Dewa Ayu Made Vidya, et al., “Penanganan Perkara Tindakan Faktual Pemerintah sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Kertha Partika*, Vol. 46, No. 3, Desember 2024.
- Surbakti, Cecillya Rosa Yahanna, et al., “Kontrol Yuridis PTUN atas Tindakan Faktual Pemerintah Provinsi DKI 2023-2024 Legal Control of PTUN over Factual Actions of Dki Province Government 2023-2024”, *Inovasi Pembangunan: Jurnal Kelitbangan*, Vol. 13, No. 1, April 2024.
- Suniaprily, Firstnandiar Glica Aini, et al., "Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Fakta Hukum*, Vol. 3, No. 1, September 2024.
- Yusnety, Yeni, "Analisis Penerapan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik", *AL-DALIL: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Hukum*, Vol. 3, No. 2, Juli 2025.
- Internet**
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, *Data Kekerasan terhadap Anak Tahun 2024*, SIMFONI-PPA, diakses 19 Agustus 2025, . <https://kekerasan.kemenpppa.go.id>

Internet

- Aurelia, Maria, “Survei Status Gizi Indonesia 2024: Prevalensi Stunting Nasional Turun Menjadi 19,8%”, <https://indonesiasatu.co/detail/survei-status-gizi-indonesia-2024--prevalensi-stunting-nasional-turun-menjadi-19-8-persen>, diakses pada 5 Mei 2026.
- Widyatama, Elvan, “Kekayaan Negara RI Melonjak, Aset Tanah Tembus Rp 4.000 Triliun Lebih”, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20250715093529-128-649148/kekayaan-negara-ri-melonjak-aset-tanah-tembus-rp-4000-triliun-lebih>, diakses pada 5 Mei 2026.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359).
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Putusan Pengadilan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359).

Sumber Lainnya

Supandi, “Penerapan Prinsip Pemerintahan Yang Baik Dalam Tindakan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah”, *Diskusi Publik*, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta, Jumat 31 Oktober 2025.