



Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Vs Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Dola Riza*

Submitted: 01-08-2018, Reviewed: 27-04-2019 Accepted: 09-11-2019

DOI: <http://doi.org/10.22216/soumlaw.v2i2.3566>

Abstract: *KTUN as object of dispute in PTUN has been regulated in the Administrative Court Law including the procedure. After the promulgation of the Administrative Law of the Government, KTUN and the procedure also regulates the Law on Government Administration, but it is a difference in the regulation of the nature of decisions and procedures. The type of research used is normative legal research. Based on the results of the study it can be concluded that there are differences in arrangements for the 3 aspects regulated in the Administrative Court Law and Government Administration Law, namely the first arrangement of the nature of the KTUN, where the concept of KTUN becomes a supplement after the birth of the Government Administration Law and has implications for changes supported by PTUN. Arrangement of Registration status that is kept quiet by the Agency and / or TUN Officials, which were previously fictitious negative but after the birth of the Administration Administration Law became fictitious positive; Carry out a claim filed by the administration in the form of an appeal. Although there are differences, regulating for the material law based on the Government Administration Law and formal law is still guided by the Administrative Court Law. The implication of the regulation on the nature of the KTUN in the Administrative Court Law and Government Administration Law is as agreed by the KTUN and suspended by PTUN authorities, a positive fictitious decision that cannot provide legal guarantees and filing a claim to PTUN against a belt connection which is not in accordance with the principle simple, fast and cheap court.*

Keywords: *KTUN, PTUN, Government Administration.*

Abstrak: *KTUN sebagai objek sengketa di PTUN telah diatur dalam UU PTUN termasuk prosedurnya. Setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan, KTUN dan prosedurnya ini juga ikut mengatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, namun merupakan perbedaan dalam pengaturan terhadap hakikat keputusan dan prosedurnya. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan pengaturan terhadap 3 aspek yang diatur dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan, yaitu pengaturan pertama terhadap hakikat KTUN, di mana konsep KTUN menjadi pelengkap setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan dan berimplikasi pada pergantian yang didukung PTUN. Pengaturan terhadap status Pendaftaran yang didiamkan oleh Badan dan / atau Pejabat TUN, yang sebelumnya fiktif negatif namun setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan menjadi fiktif positif; Melaksanakan pengajuan gugatan yang dilakukan*

* Alumni Universitas Andalas, dolarizash21@gmail.com, S.H.,M.H. (Universitas Andalas).



administrasi berbentuk banding. Meskipun ada perbedaan, mengatur untuk hukum materil berpedoman pada UU Administrasi Pemerintahan dan hukum formil tetap berpedoman untuk UU PTUN. Implikasi dari pengaturan terhadap hakikat KTUN di dalam UU PTUN dan UU Administarsi Pemerintahan adalah sebagaimana disetujui oleh KTUN dan ditangguhkan oleh otoritas PTUN, keputusan fiktif positif yang tidak dapat memberikan jaminan hukum dan pengajuan gugatan ke PTUN terhadap s yang disebut pertalian sabuk yang tidak sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan murah.

Kata Kunci: KTUN, PTUN, Administrasi Pemerintahan.

A. Latar Belakang Masalah

Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara. Pasal 1 Angka 10 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) menyatakan bahwa (Yusuf, 2002): Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang beraku. UU PTUN merupakan sumber hukum materil dari hukum tata usaha negara dan sumber hukum formil dari hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 sampai Pasal 52 merupakan hukum materil yang mengatur mengenai hukum tata usaha negara dan Pasal 53 sampai Pasal 145 merupakan hukum formil yang mengatur mengenai hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

UU PTUN juga mengatur mengenai hukum tata usaha negara (materil) termasuk mengatur mengenai KTUN dan prosedurnya, sehingga UU PTUN memberikan kesempatan kepada seseorang atau Badan hukum perdata untuk memperoleh keadilan dari KTUN yang dianggap merugikan masyarakat. Keputusan ini diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, siapa saja dan apa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan, maka ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Indroharto, 1993). Sebagaimana hakikat dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah (Harlina, 2008).

Hukum administrasi negara berkaitan erat dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan, maka lahirlah hukum administrasi negara. dengan kata lain, hukum administrasi negara, sebagaimana hukum tata negara, berkaitan erat dengan persoalan kekuasaan (*administrative law deal with one aspect of the problem of power.*)(HR, 2011) Mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintah. Keberadaan hukum administrasi negara itu muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negar



hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum.(HR, 2011)

Pemberlakuan UU Administtrasi Pemerintahan menjadikan hukum administrasi negara bergerak menuju paradigma baru, sehingga dibutuhkan penyalarsan dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara agar terciptanya sinkronisasi dan harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pelaksanaan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah merupakan suatu kebutuhan yang mendesak karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari membutuhkan pendekatan yang lebih komprehensif. Berkaitan dengan substansi hukumnya, yang menjadi permasalahan ialah mengenai objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara (keputusan), mengenai status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (keputusan dan prosedurnya), mengenai pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif (prosedurnya) (Zulfa, 2009).

Tiga hal ini diatur secara bersamaan dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan, namun terdapat ketidakselarasan dalam pengaturan tersebut: 1) pengaturan mengenai objek sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara, objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah KTUN. Konsep tentang KTUN dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu: suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata; 2) pengaturan mengenai status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 3 Ayat (2) UU PTUN menyatakan bahwa: jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud; dan 3) pengaturan mengenai pengajuan gugatan bagi sengketa yang melalui upaya administratif. Pasal 76 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) UU PTUN, menetapkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat (Siagian, 2012). Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Prosedur upaya administratif dimaksud berbeda dengan prosedur administratif menurut Pasal 48 UU PTUN. sebagaimana ketentuan Pasal 48 UU PTUN, dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.



B. Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala Hukum tertentu dengan menganalisisnya. Permasalahan yang telah dirumuskan di atas akan dijawab atau dipecahkan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris (Soerjono Soekanto, 2003). Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder) (Arliman, 2018). Pendekatan empiris (hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein*), karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan (Marzuki, 2007).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Perbandingan Pengaturan Terhadap Hakikat KTUN Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan antara UU PTUN dengan UU Administrasi Pemerintahan memiliki kedudukan yang setara. Serta kedua undang-undang ini juga bersifat mengikat secara umum. UU PTUN mengatur mengenai objek sengketa tata usaha negara, yaitu KTUN (Dwiyanto, n.d.). Setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, Keputusan yang menjadi objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara ini turut diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Di dalam Pengaturan terhadap keputusan dan prosedur-prosedurnya ini terdapat perbedaan pengaturan sehingga mengakibatkan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menjadi diperluas (Yasser, 2019).

Perbedaan pengaturan antara dua peraturan perundang-undangan ini dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek pengaturan, yaitu (Arliman, 2016): 1) Pengaturan terhadap definisi dan unsur-unsur KTUN; 2) Pengaturan terhadap status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara; dan 3) Pengaturan terhadap pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif berupa banding.

Perbandingan hukum pertama yang akan penulis bahas dan analisis adalah Perbandingan pengaturan terhadap hakikat KTUN, sebagaimana diketahui bahwa KTUN merupakan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan pasal-pasal yang dibandingkan disini adalah Pasal 1 ayat (9) UU PTUN terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 ayat (9) UU PTUN apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, tampak bahwa UU Administrasi Pemerintahan memperluas konsep KTUN.

Konsep KTUN dalam UU PTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dilihat dari ketentuan tersebut, maka unsur unsur dari *beschikking* adalah (Rasyad, 2019): 1) Bentuk penetapan itu harus tertulis; 2) dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN; 3) Berisi tindakan hukum TUN; 4) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang



berlaku; 5) Bersifat konkret, individual dan final; dan 6) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur KTUN menurut Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan yaitu: (Anita Marlin Restu Prahastapa, 2017) 1) Penetapannya merupakan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan *factual*; 2) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya; 3) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; 4) Bersifat final dalam arti luas; 5) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan 6) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Berdasarkan unsur-unsur KTUN yang dimaksud dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan tersebut, dapat dilihat bahwa kriteria sebuah *beschikking* menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu sebuah penetapan tertulis (termasuk tindakan faktual) dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila dibandingkan dengan kriteria sebuah *beschikking* menurut UU PTUN, maka sebuah *beschikking* tidak hanya berupa sebuah penetapan tertulis (tidak termasuk tindakan faktual) dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan saja, melainkan harus memenuhi kriteria lain berupa bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan demikian pengaturan KTUN yang menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, yang sebelumnya diatur secara terperinci dan sempit di dalam UU PTUN menjadi diperluas oleh UU Administrasi Pemerintahan.

Membandingkan hakikat KTUN menurut UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan ini, penulis akan menjadikan unsur-unsur KTUN tersebut sebagai bahan acuan ataupun dasar dalam membahas dan menganalisis perbandingan hukum terhadap kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Pertama, Unsur penetapan tertulis. Di dalam Pasal 1 ayat (9) UU PTUN suatu KTUN merupakan suatu penetapan tertulis. Istilah "penetapan tertulis" dalam UU PTUN ini menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dalam segi pembuktian. Pengaturan mengenai penetapan tertulis ini direvitalisasi ke dalam UU Administrasi Pemerintahan menjadi bentuk yang tidak sekedar penetapan tertulis saja, namun juga dimaknai dalam bentuk tindakan faktual, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Menurut UU Administrasi Pemerintahan, setiap tindakan faktual yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara bisa saja menimbulkan akibat hukum berupa kerugian bagi masyarakat. sehingga tidak hanya KTUN saja yang dapat diajukan gugatan, namun juga setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembuatan serta pemenuhan KTUN.

Kedua, unsur berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara. Kegiatan menerbitkan KTUN dan/atau melakukan tindakan yang diatur dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan tersebut merupakan tindakan hukum. Tindakan hukum Badan atau Pejabat



tata usaha negara adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tindakan pemerintah (*Bestuurhandeling*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah. (MD, 1987) Komisi Van Poelje menyatakan bahwa tindak pemerintah adalah tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi negara (*bestuur organ*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. (MD, 1987) Definisi tindakan Administrasi Pemerintahan juga dicantumkan dalam Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”. Tindakan hukum Badan atau Pejabat tata usaha negara memiliki unsur berikut ini: 1) Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan negara; 2) Tindakan tersebut dijalankan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; 3) Tindakan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi negara; 4) Tindakan tersebut dilakukan dalam rangka kepentingan umum; dan 5) Tindakan tersebut berdasarkan norma dan wewenang pemerintahan. Perbuatan/Tindakan Pemerintahan dalam kajian Hukum Administrasi Negara di Indonesia, digolongkan menjadi 3 (Tiga) jenis yang terdiri dari: (Utama, n.d.) 1) Melakukan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*); 2) Mengeluarkan Peraturan (*regeling*); dan 3) Mengeluarkan Keputusan / Ketetapan (*beschikking*). Apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, undang-undang ini memperluas objek sengketa tata usaha negara yakni dengan menjadikan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*) sebagai bagian dari pengertian KTUN, sehingga tidak hanya terbatas dalam ranah pembuatan, penerbitan dan keabsahan KTUN, melainkan juga telah memasukkan tindakan faktual (materiil) dalam rangka pelaksanaan KTUN dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Ketiga, unsur menimbulkan akibat hukum. Tujuan dari tindakan hukum ini adalah menimbulkan akibat hukum. Akibat-akibat hukum dari tindakan Badan atau Pejabat tata usaha negara tersebut dapat berupa: (HR, 2011) 1) Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada; 2) Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek perdata; dan 3) Terdapat hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan. Melakukan tindakan hukum, Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara memang berkehendak melakukan tindakan yang akan menimbulkan suatu akibat hukum tertentu, seperti misalnya pemberitahuan Surai Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Sertifikat Hak Milik (SHM), berbagai macam Surat Keputusan (SK) Kepegawaian, dan sebagainya. Sebaliknya, jika suatu perbuatan tidak dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum, maka perbuatan tersebut termasuk dalam tindakan materiil/tindakan faktual, semisal keputusan untuk memperbaiki jalan. Tindakan pemerintahan tidaklah cukup dengan melihat unsur “kehendak” dari suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, namun yang harus



dicermati adalah kondisi obyektif akibat adanya suatu tindakan pemerintahan. Dalam hal ini, misalnya tindakan factual ternyata secara obyektif menimbulkan akibat yang merugikan masyarakat, seperti tindakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menggali lobang untuk memperbaiki saluran air yang ternyata menimbulkan kecelakaan bagi seseorang. Dalam hal ini, orang tersebut dapat mengajukan gugatan ganti rugi, meskipun pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menyatakan tidak berkehendak mencelakakan orang tersebut. Selama ini tindakan faktual termasuk dalam Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheid daad*) sebagaimana diatur dalam pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan merupakan kompetensi Peradilan Umum. (Abdullah, 2017) Selain itu, menurut UU Administrasi Pemerintahan, KTUN tidak hanya keputusan yang telah menimbulkan akibat hukum melainkan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum juga didefinisikan sebagai KTUN yang dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara.

Keempat, Unsur bersifat final. Menurut UU PTUN, final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. akibat hukum ini adalah: 1) Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada; 2) Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek perdata; dan 3) Terdapat hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, dimana undang-undang ini menyatakan bahwa sifat final suatu KTUN diartikan lebih luas yaitu termasuk keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Selain itu, Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara suatu KTUN telah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata,

Bahwa sebagaimana diketahui bahwa UU PTUN mengatur mengenai hukum materil sekaligus hukum formil. Hukum materil dalam UU PTUN ini pada saat itu bertujuan untuk memperjelas dan menegakkan hukum formil, karena hukum formil tidak dapat ditegakan tanpa hukum materil dan sebaliknya hukum materil tidak dapat dilaksanakan tanpa hukum formil. Kemudian pada tahun 2014 lahirlah UU Administrasi Pemerintahan yang berfungsi sebagai hukum materil tata usaha negara. Apabila mengacu kepada asas *lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundangan-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini.

Penerapan asas *lex Posterior Derogat Legi Priori* pada UU Administrasi Pemerintahan terhadap UU PTUN ini dinyatakan terhadap ketentuan peralihan yaitu Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai: a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan



perundang-undangan dan AUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Adanya ketentuan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan ini, maka konsep KTUN yang diterapkan adalah konsep KTUN yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Menurut hemat penulis, konsep KTUN dalam UU Peradilan Tata usaha Negara masih tetap hidup sepanjang dimaknai lebih luas sesuai dengan maksud Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, sehingga menurut penulis KTUN dimaknai sebagai: a) Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual; b) Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas); c) Berisi tindakan hukum tata usaha negara; d) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB; e) Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas); f) Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan g) Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Perluasan makna terhadap KTUN tersebut, maka seluruh ketentuan Pasal dalam UU PTUN yang menggunakan frasa KTUN (KTUN) harus dimaknai lebih luas sesuai maksud Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan. Hal ini berdampak pada terjadinya perluasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, karena Pasal 47 UU PTUN menyatakan bahwa: Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Pengertian sengketa tata usaha negara ini dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 10 UU PTUN, yaitu: Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adanya perluasan makna KTUN, maka makna KTUN dalam Pasal 1 Angka 10 UU PTUN menjadi: a) Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual; b) Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas); c) Berisi tindakan hukum tata usaha negara; d) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB; e) Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas); f) Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan g) Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka KTUN yang menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami perluasan makna, sehingga sengketa yang diperiksa, diputus dan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan adalah Sengketa yang muncul akibat diterbitkannya suatu penetapan tertulis atau dilakukannya tindakan faktual sebagai suatu tindakan hukum oleh pemerintah yang menimbulkan kerugian atau berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat, dimana tindakan ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB, serta bersifat konkret, individual dan final (dalam arti luas).



Perbandingan pengaturan terhadap KTUN, yang merupakan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara. masalah hukum berupa perbedaan pengaturan lainnya juga muncul pada saat permohonan masyarakat didiamkan oleh pemerintah. Perbandingan hukum kedua yang menjadi permasalahan hukum dalam penelitian ini adalah perbandingan pengaturan status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara. Tidak semua permohonan dari masyarakat akan direspon oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara. Permohonan yang diajukan oleh pemohon, pasti akan menimbulkan dua kemungkinan. Pertama, permohonan tersebut dikabulkan oleh termohon, yang kedua permohonan tersebut ditolak. Pengabulan dan penolakan permohonan administrasi negara menjadi kewenangan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara sepenuhnya. Syarat pengabulan permohonan administrasi negara diatur dalam peraturan-peraturan pelaksanaan yang mengatur spesifik mengenai permohonan tersebut, dan apabila pemohon telah melengkapi syarat-syarat dan memenuhi prosedur maka pengajuan permohonan tersebut dapat dikabulkan.

Pengaturan terhadap status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh pemerintah ini juga mengalami perubahan yang signifikan pasca lahirnya UU Administrasi Pemerintahan. Menurut UU PTUN keputusan tersebut merupakan keputusan fiktif negatif, namun setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan keputusan tersebut dianggap sebagai keputusan fiktif positif. Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) UU PTUN menyatakan; ayat (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Ayat (3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: “Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum”. Pasal 77 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: “Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktusebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan”. Pasal 78 ayat (5) UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa: “Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan”.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut UU PTUN adalah fiktif negatif, apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan keputusan adalah bersifat fiktif positif. Tindakan Pengabulan dan Penolakan permohonan administrasi negara berada dalam ranah kebijakan Pejabat Tata Usaha Negara yang



kemudian diformalkan melalui penerbitan KTUN, surat pemberitahuan penolakan permohonan, atau tidak ditanggapi sama sekali oleh Pejabat/Badan Tata Usaha Negara. Keputusan atau ketetapan yang bersifat negatif yang diatur dalam UU PTUN tidak menimbulkan hak/kewajiban dan tidak menimbulkan keadaan hukum yang telah ada, sedangkan untuk keputusan atau penetapan yang sifatnya positif yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada yang dikenai keputusan atau ketetapan itu, saat keputusan atau ketetapan tersebut dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang.

Berdasarkan UU PTUN, apabila permohonan didiamkan, maka Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap seolah-olah telah mengeluarkan putusan yang bersifat negatif. Keputusan negatif dapat merupakan keputusan penolakan akan suatu hal yang dimohon maupun keputusan yang merupakan penolakan untuk memproses suatu permohonan. (Tjakranegara, 1994) Ketentuan dalam UU PTUN ini dikenal dengan istilah fiktif negatif, karena memuat konteks tentang “fiktif” yang menunjukkan bahwa KTUN yang digugat sebenarnya tidak berwujud. Ia hanya merupakan sikap diam dari Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang kemudian dianggap disamakan dengan sebuah KTUN yang nyata tertulis. Menurut Pasal 3 ayat (1) UU PTUN, keputusan fiktif yaitu keputusan Tata Usaha Negara yang seharusnya dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut kewajibannya tetapi ternyata tidak diterbitkan, sehingga menimbulkan kerugian bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Sedangkan istilah “negatif” menunjukkan bahwa KTUN yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang telah diajukan oleh orang atau badan hukum perdata. Apabila Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan (diam saja), sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka sikap diamnya tersebut disamakan dengan KTUN sehingga dapat digugat. (Rodding, 2017)

Frasa disamakan dan dianggap menolak dalam UU PTUN tersebut kemudian memunculkan istilah fiktif negatif. Pengertian fiktif dalam KBBI adalah bersifat fiksi atau hanya ada dalam khayalan, (W.J.S. Poerwadarminta, 2006) sehingga sesungguhnya akibat hukum yang timbul bukan karena dikeluarkannya KTUN, melainkan karena perbuatan/tindakan pengabaian yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri yang kemudian dianggap seolah-olah sebagai suatu penolakan. Dengan demikian Tindakan Faktual pun sesungguhnya dapat berakibat hukum, dan dapat menjadi landasan pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata usaha Negara. Apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, Konsep keputusan fiktif positif dalam UU Administrasi Pemerintahan sangat berlainan dengan keputusan fiktif negatif yang diatur dalam UU PTUN. Keputusan fiktif positif ini tidak lepas dari keinginan dasar dan arah politik hukum UU Administrasi Pemerintahan yaitu meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, status keputusan bersifat fiktif positif ini juga tidak bisa dilepaskan dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah untuk bersikap lebih responsif dalam menangani permohonan yang diajukan oleh masyarakat.



Disebutkan “fiktif” karena merupakan permohonan yang diajukan dianggap atau seolah-olah ada keputusan, sedangkan disebutkan “positif” karena permohonan yang diajukan oleh pemohon telah dianggap diterima dan dapat di ajukan permohonan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan penerimaan tersebut. Keputusan positif diartikan sebagai sebuah keputusan pemberian hak-hak tertentu yang sebenarnya hak itu sudah ada, namun untuk mendapatkannya dia harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Keputusan positif terdiri atas lima golongan, yaitu: (W.J.S. Poerwadarminta, 2006) a) Keputusan yang pada umumnya melahirkan atau menimbulkan keadaan hukum baru; b) Menciptakan keadaan hukum baru hanya terhadap suatu objek saja; c) Membentuk atau membubarkan suatu badan hukum; d) Memberikan beban (kewajiban); dan e) Memberikan keuntungan, terdiri dari: Permohonan dapat diajukan apabila dalam tenggang waktu paling lama 10 hari pemohon tidak mendapat jawaban, apakah permohonan tersebut diterima atau ditolak, sedangkan hal itu menjadi kewenangan dan kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan, maka sikap diam tersebut dianggap bahwa permohonan tersebut dianggap dikabulkan.

Ditinjau dari frasa “dianggap dikabulkan secara hukum” dalam UU Administrasi Pemerintahan, frasa ini memiliki akibat yang bersifat otomatis. Pengabulan permohonan mengandung makna bahwa hak pemohon telah dinyatakan sah menjadi milik pemohon, normalnya keadaan tersebut muncul setelah adanya KTUN diterbitkan. Namun, karena frasa dianggap dikabulkan dalam Pasal 53 ayat (3) UU Administrasi Pemerintahan, maka ketika Pejabat /Badan tata Usaha Negara tidak menindaklanjuti permohonan administrasi negara pemohon, akibat hukumnya dianggap sama dengan telah dikeluarkannya KTUN yang bersifat positif/mengabulkan akan permohonan administrasi negara tersebut. (Utama, n.d.)

Meskipun demikian diperlukan mekanisme pengajuan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata usaha Negara untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Tentunya Pengadilan akan memeriksa apakah permohonan yang dikabulkan tersebut beralasan hukum untuk dikabulkan, atau ditolak atau tidak dapat diterima. Serta apabila dikabulkan, maka Pengadilan memerintahkan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan untuk menerbitkan keputusan atau melakukan suatu tindakan terkait permohonan yang dimaksud. Pasal 53 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU Administrasi Pemerintahan memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara agar dapat memperoleh Keputusan Fiktif Positif berupa penetapan tertulis. Pemohon wajib mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan, meskipun apa yang dimohon telah diakui oleh undang-undang dengan frasa dikabulkan secara hukum. Hal ini karena meskipun dianggap telah dikabulkan, hak yang timbul dari Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif bersifat abstrak dan tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum, sebagai alat bukti tertulis , layaknya



perlindungan yang dapat diberikan oleh sertifikat / KTUN yang bersifat tertulis.(Utama, n.d.)

Tidak adanya ketentuan yang menyatakan secara tegas bahwa UU Administrasi Pemerintahan mencabut seluruh hukum materil dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara, maka menurut penulis dengan menerapkan asas *lex Posterior Derogat Legi Priori* dan asas *Lex Specialis Derogat legi Generalis* dimana UU Administrasi Pemerintahan dianggap sebagai hukum khusus yang mengatur mengenai hukum materil tata usaha negara, maka ketentuan yang diberlakukan adalah UU Administrasi Pemerintahan. Hal ini dikarenakan keputusan yang didiamkan ini masih merupakan ranah *bestuur* (pemerintah), bukan ranah peradilan sehingga harus tunduk pada UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur mengenai tata laksana pemerintahan dalam menerbitkan keputusan. Dengan demikian penulis menyimpulkan bahwa apabila Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak merespon permohonan masyarakat maka Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah mengabaikan permohonan pemohon. Meskipun dianggap dikabulkan, keputusan fiktif ini masih harus menempuh upaya peradilan untuk memperoleh kepastian hukum agar pemerintah menerbitkan keputusan tertulis atau melakukan tindakan. Pada saat proses dipengadilan, tugas pengadilan sama dengan pemeriksaan keputusan negatif, yaitu memeriksa apakah permohonan pemohon beralasan hukum atau tidak.

Jika beralasan hukum maka pengadilan memerintahkan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan tertulis atau melakukan tindakan, apabila tidak beralasan hukum maka permohonan pemohon akan ditolak. Menurut hemat penulis, baik keputusan ni bersifat negatif maupun positif sama-sama harus menempuh upaya peradilan karena masih bersifat fiktif (tidak nyata dan masih abstrak), dan proses pemeriksaan di pengadilan pun juga sama yaitu memeriksa apakah permohonan pemohon beralasan hukum, yang bertujuan agar Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara menerbitkan keputusan tertulis atau melakukan tindakan (Wahyunadi, 2016). Perbedaannya hanya terletak pada tenggang waktu pengajuan gugatan, apabila keputusan fiktif negatif gugatan dapat diajukan dalam tenggang waktu 4 bulan sejak keputusan diterbitkan sedangkan terhadap keputusan positif gugatan dapat diajukan 10 hari kerja sejak keputusan diterbitkan. Selain itu, untuk keputusan fiktif negatif mekanisme peradilan yang ditempuh masyarakat berupa gugatan, sedangkan untuk keputusan fiktif positif mekanisme peradilan yang ditempuh berupa pengajuan permohonan. Dengan demikian pemberlakuan keputusan fiktif positif yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan dianggap lebih menguntungkan bagi pencari keadilan (Harahap, 2002).

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan pengaturan terhadap 3 aspek yang diatur dalam UU PTUN dan UU Administrasi Pemerintahan, yaitu pengaturan pertama terhadap hakikat KTUN, di mana konsep KTUN menjadi pelengkap setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan dan berimplikasi pada pergantian yang didukung PTUN. Pengaturan terhadap status Pendaftaran yang didiamkan oleh Badan dan / atau Pejabat TUN, yang sebelumnya fiktif negatif namun setelah lahirnya UU Administrasi



Pemertintahan menjadi fiktif positif; Melaksanakan pengajuan gugatan yang dilakukan administrasi berbentuk banding. Meskipun ada perbedaan, mengatur untuk hukum materil berpedoman pada UU Administrasi Pemerintahan dan hukum formil tetap berpedoman untuk UU PTUN. Implikasi dari pengaturan terhadap hakikat KTUN di dalam UU PTUN dan UU Administarsi Pemerintahan adalah sebagaimana disetujui oleh KTUN dan ditangguhkan oleh otoritas PTUN, keputusan fiktif positif yang tidak dapat memberikan jaminan hukum dan pengajuan gugatan ke PTUN terhadap s yang disebut pertalian sabuk yang tidak sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan murah. Kata Kunci: KTUN, PTUN, Administrasi Pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Abdullah, U. (2017). *Reformasi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Berkaitan Dengan Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Arliman, L. (2016). *Ilmu Perundang-undangan Yang Baik Untuk Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish.
- Arliman, L. (2018). Peranan Metodologi Penelitian Hukum Di Dalam Perkembangan Ilmu Hukum Di Indonesia. *Soumatera Law Review*, 1(1).
- Dwiyanto, A. (n.d.). *Mewujudkan Good Governace Melayani Publik*. Yogyakarta: UGM Press.
- Harahap, Z. (2002). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta.
- Harlina, I. (2008). *Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam Penegakan Hukum*. Universitas Indonesia.
- HR, R. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Indroharto. (1993). *Indroharto, 1993, Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- MD, S. M. dan M. M. (1987). *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Rasyad, M. (2019). Pembuatan Akta Perdamaian Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat Melalui Notaris Dikabupaten Agam. *Soumatera Law Review*, 2(1).
- Rodding, B. (2017). Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. *Tanjungpura Law Journal*, 1(1).
- Siagian, S. P. (2012). *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, Stateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soerjono Soekanto, S. M. (2003). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Tjakranegara, S. (1994). *Hukum Acara PTUN*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Utama, K. W. (n.d.). *Kartika Widya Utama*.
- W.J.S. Poerwadarminta. (2006). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Wahyunadi, Y. M. (2016). *Kompetensi Absolut Pengadilan Tatta Usaha Negara Dalam Konteks Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintaha*.



Jakarta: Universitas Trisakti.

- Yasser, B. M. (2019). Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Pada Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Tindak Pidana Korupsi. *Soumatera Law Review*, 2(1).
- Yusuf, A. W. (2002). *Wewenang Pemerintahan Dalam Penataan Ruang (Suatu Model Pendekatan Sistem)*. Universitas Indonesia.
- Zulfa, E. A. (2009). *Keadilan Restoratif Di Indonesia (Studi Tentang Kemungkinan Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif Dalam Praktek Penegakan Hukum)*. Universitas Indonesia.