

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai Negara yang berlandaskan hukum¹ antara lain tercermin dalam asas bahwa setiap tindakan pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. A. Hamid S. Attamimi sebagai mana mengutip pendapatnya Burkens, mengatakan bahwa negara hukum secara sederhana menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan menyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.²

Sebagai sebuah negara yang berlandaskan hukum maka NKRI melalui Peraturan perundang-undangan menunjuk organ-organ pemerintahan yang diberitugas untuk mengurus berbagai segi kehidupan masyarakat, salah satu organ pemerintahan yang dibentuk adalah badan atau pejabat tata usaha negara atau yang biasa disebut pejabat administrasi pemerintahan yang kemudian diberi wewenang untuk melakukan suatu perbuatan yang di sebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) terhadap warga negara atau badan hukum perdata.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, selalu ada interaksi hubungan antara organ pemerintahan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat,

¹ Lihat Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi : Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

² A. Hamid S. Attamimi "Teori perundang-undangan Indonesia", Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar di fakultas Hukum UI Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8

hubungan interaksi tersebut kebanyakan biasanya terjadi karena adanya tugas-tugas pemerintah dan pembangunan yang dilakukan oleh pejabat negara dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan, baik ditingkat pusat maupun daerah.

Berdasarkan pendapat A. Hamid S. Attamimi di atas bahwa pejabat tata usaha negara sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan dalam pengambilan keputusan terhadap permohonan yang diajukan oleh warga negara atau badan hukum perdata tidak boleh dilakukan sewena-wenangan atau dengan kata lain tidak berlandaskan ketentuan hukum yang jelas di atur secara konkrit dalam Peraturan perundang-undangan. Hal ini di maksudkan untuk menghindari adanya tindakan maladministrasi oleh pejabat tata usaha negara yang dapat mengakibatkan kerugian baik kepada organ negara maupun warga negara itu sendiri.

Salah satu tindakan administrasi oleh pejabat tata usaha negara yang merugikan warga negara adalah penerbitan sebuah keputusan yang dimohonkan kepadanya, badan atau pejabat tata usaha negara terkadang lalai dalam menerbitkan sebuah keputusan yang telah menjadi kewajibannya. Misalnya dalam permohonan izin oleh warga negara atau badan hukum perdata untuk mendapatkan keputusan atas izin tersebut. Akan tetapi, izin yang semestinya diterbitkan oleh pejabat tata usaha negara tersebut diabaikan sehingga menimbulkan kerugian di pihak warga negara yang memohonkannya.

Pandangan Utrecht bahwa kewenangan adalah *“bentuk kekuasaan dan kekuatan, tentu memerlukan suatu control hukum agar kekuasaan dan kekuatan tidak disalahgunakan oleh pemilik kewenangan, hal ini dikarenakan kekuasaan*

*cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang bersifat absolut, pasti diikuti dengan penyalahgunaan.”*³

Dalam teori tentang etika administrasi salah satu cara untuk mengawasi pejabat pemerintahan adalah dengan melakukan apa yang disebut dengan sistem pertanggungjawaban legal. Maksud dari pertanggungjawaban legal tersebut bahwa, aktifitas dari badan atau pejabat pemerintahan dikontrol oleh pihak di luar pemerintahan, yang dalam hal ini dilakukan oleh suatu badan Yudikatif. Kontrol yang dilakukan oleh badan yudikatif dilengkapi dengan kewenangan untuk membebankan sanksi-sanksi hukum bagi pemerintah yang aktifitasnya sedang diawasi.⁴

Maka dari pada itu dibutuhkan sebuah pengaturan yang berisikan sanksi-sanksi administratif terhadap perilaku pejabat pemerintahan yang mengabaikan kewajiban dalam menerbitkan keputusan yang telah dimohonkan kepadanya dan juga selain itu dibutuhkan pengaturan terkait dengan pelaksanaan administrasi yang baik dan efektif, hal ini dimaksudkan agar pelayanan administrasi dimasyarakat lebih efisien, transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan prinsip negara hukum akan berjalan baik apabila didukung dengan administrasi yang efektif, karena administrasi berkaitan erat dengan kepengurusan dan pelaksanaan badan pemerintahan dalam menjalankan birokrasinya.⁵ Maka dari itu, pejabat tata usaha negara sebagai pelaksanaan

³ Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung. Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjajaran. 1960. hlm, 9

⁴ Sjachran Basah. *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Alumni, Bandung, 1989. hlm, 3-4.

⁵ WiLLy D.S Voll. *Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, Jakarta. 2013, hlm, 147.

administrasi pemerintahan dalam melaksanakan kewajibannya untuk menerbitkan sebuah keputusan terhadap warga negara atau badan hukum perdata harus berdasarkan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagai mana telah diatur dalam Pasal 1 butir ke 3 Undang-Undang republic Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 di ubah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 kemudian diubah lagi kedalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang PTUN). Yaitu diantaranya harus merupakan *“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”*.

Tindakan hukum badan atau pejabat tata usaha negara dituangkan dalam bentuk keputusan tertulis, dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Walaupun pasal 1 butir (3) Undang-Undang PTUN telah menentukan KTUN itu harus secara tertulis, akan tetapi dalam Pasal 3 Undang-Undang PTUN menghendaki pengecualian KTUN secara tidak tertulis yaitu sikap diam badan atau pejabat tata usaha negara atau yang sering di sebut dengan istilah Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif (KTUN Fiktif). Sikap diam badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak mengeluarkan KTUN yang dimohonkan oleh orang atau badan hukum perdata dalam kurun waktu tertentu, sedangkan hal tersebut menjadi kewajibannya, disebut sebagai KTUN Fiktif.

Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986

tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara. (2) 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. (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

Ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN mengatur tentang KTUN Fiktif Negatif, yaitu merupakan sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara dianggap telah mengeluarkan sebuah keputusan penolakan terhadap surat permohonan yang diajukan oleh warga negara atau badan hukum perdata. Apabila penolakan tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka dapat digugat ke PTUN. Objek dari gugatan adalah suatu penetapan yang tidak tertulis atau suatu sikap yang tidak mengeluarkan keputusan yang telah dimohonkan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. Sedangkan hal itu menjadi kewajibannya maka sikap diam pejabat tata usaha negara tersebut menjadi objek gugatan di PTUN

Selain KTUN Fiktif Negatif yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang PTUN, hukum administrasi pemerintahan juga mengenal KTUN Fiktif Positif. KTUN Fiktif Positif di atur dalam Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). Jika badan atau pejabat tata usaha

negara mendiamkan permohonan yang dimohonkan kepadanya, dalam batas waktu empat puluh hari kerja sejak permohonan itu diterima oleh pejabat tata usaha negara dan apabila selama itu tidak ada peraturan yang mengatur batas waktu tersebut. maka pejabat tata usaha negara dianggap telah mengeluarkan sebuah keputusan penolakan (KTUN Fiktif Negatif). Berbeda sebaliknya dengan KTUN Fiktif Positif. Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa dalam kurung waktu sepuluh hari sejak permohonan diterima oleh pejabat tata usaha negara akan tetapi tidak mengeluarkan keputusan sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka sikap mendiamkan permohonan tersebut dianggap menerima atau telah mengeluarkan sebuah keputusan penerimaan.

Pasal 53 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, berbunyi sebagai berikut;

(1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. (3) 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.

Adalah Prof. Philipus M Hadjon. Guru Besar Hukum Administrasi Pemerintahan Universitas Airlangga Surabaya menyebutkan bahwa :⁶

⁶ Makna Sikap Diam di Mata Hukum “prinsip dalam hukum administrasi negara belum tentu bisa diterapkan pada bidang hukum lain”, di kutip dari <http://hukumonline.com/html<diundah> tanggal 20 Juni 2016>

“...tidak ada kewajiban tanpa kewenangan. Seorang pejabat tata usaha negara yang berwenang menerima suatu permohonan, menjadi kewajibannya untuk menerbitkan keputusan atas permohonan tersebut. Jika telah lewat jangka waktu pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan dan hanya bersikap diam, maka berarti pejabat tata usaha negara tersebut telah mengeluarkan keputusan penolakan. Jika memaknai sikap diam sebagai tanda setuju, hal tersebut bisa membuka peluang kolusi. Guru Besar Hukum Administrasi Pemerintahan Universitas Airlangga Surabaya memberi contoh, misalkan seorang pejabat pemerintahan menerima permohonan izin dari orang yang dia kenal. Pejabat tersebut mengetahui ada kecacatan dalam permohonan izin tersebut. Lalu tidak sampai hati menolak meski ada kekurangan persyaratan. Sebaliknya pejabat tidak berani menyetujui permohonan lantaran khawatir bisa menjadi persoalan hukum kelak. Karena itu pejabat tata usaha negara tersebut hanya diam. Jika sikap diam dimaknai sebagai setuju, maka terbukalah peluang untuk kolusi....”

Selain itu dengan lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah mendorong proses pengeluaran KTUN yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan semakin dipercepat. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Semangat yang dibawa dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah untuk mendorong lahirnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan dan akuntabel karena selama ini pejabat pemerintah yang menjadi ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan masih memiliki paradigma sebagai kelompok elit yang dilayani bukan melayani masyarakat. Sehingga muncullah persoalan-persoalan birokrasi yang berbelit-belit. Permohonan yang seharusnya diproses secara cepat ternyata direspon oleh pelayanan yang lambat dan tidak transparan..

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka secara teknis terdapat perbedaan dalam hal pengaturan KTUN Fiktif. Undang-undang PTUN dalam pasal 3 menentukan bahwa diamnya seorang pejabat atau

tidak menanggapi permohonan yang diajukan oleh pemohon dianggap pejabat tata usaha negara telah mengeluarkan sebuah keputusan penolakan (KTUN Fiktif Negatif). Berbeda dengan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menentukan bahwa diamnya seorang pejabat tata usaha negara atau tidak melakukan tindakan tata usaha negara terhadap permohonan yang dimohonkan kepadanya dianggap telah dikabulkan secara hukum positif (KTUN Fiktif Positif).

Perbedaan prinsip pengaturan dan implementasi KTUN Fiktif di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut menjadi isu hukum yang menarik untuk dikaji agar lebih dipahami, karena memahami hukum administrasi pemerintahan tidak cukup dari segi tekstualnya saja, melainkan juga bagaimana pengaturan dan implementasinya.

1.2. Rumusan Masalah

Terdapat dua pertanyaan mendasar, terkait dengan KTUN Fiktif yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang PTUN dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

- a. Bagaimana pengaturan KTUN Fiktif dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- b. Bagaimana implementasi KTUN Fiktif dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN dan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan dan implementasinya KTUN Fiktif dalam Undang-undang PTUN, dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.
- b. Untuk memperkuat KTUN Fiktif dalam Keputusan Pejabat tata Usaha Negara di Indonesia.

1. 4. Kegunaan

Adanya penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan kegunaan Akademis dan Praktis kepada masyarakat, instansi Publik khususnya instansi yang menjalankan administrasi pemerintahan dan Pejabat Tata Usaha Negara serta mahasiswa pada umumnya.

1.4.1. Tujuan Akademis

Tujuan Akademis yang diharapkan dari penelitian skripsi ini diantaranya:

- c. Memberikan penjelasan bagaimana pengaturan dan implementasi KTUN Fiktif dalam Undang-undang PTUN dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

1.4.2. Tujuan Praktis

Tujuan Praktis yang diperoleh dari penulisan skripsi ini adalah:

- a. Menjadi bahan pertimbangan dan rujukan untuk pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan KTUN.

- b. Menjadi bahan pembelajaran bagi Masyarakat dan Mahasiswa terkait dengan KTUN Fiktif dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

1.5. Keaslian

Sepanjang penelusuran kepustakaan yang ada, ternyata tidak ditemukan penelitian yang membahas isu hukum yang serupa dengan penelitian ini, sehingga tulisan ini merupakan tulisan yang baru bagi permasalahan isu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara khususnya berkaitan dengan KTUN Fiktif dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian.

Penelitian ini merupakan kajian ilmu hukum tentang KTUN Fiktif dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Oleh karena itu penulisan utama dalam penelitian ini adalah metode penelitian Normatif. Yaitu penelitian yang menyediakan ekspos sistematis terhadap peraturan yang mengatur katagori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan, menjelaskan area yang mengalami hambatan, dan bahkan memperkirakan perkembangan mendatang.⁷

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam kaitannya dengan penelitian normatif maka yang akan digunakan adalah: Pertama, pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*). Dalam hal ini akan dikaji Undang-Undang Peradilan Tata Usaha

⁷ Peter Mahmud Marzuki. "*Penelitian Hukum*". Cetakan kedua (Jakarta:kencana, 2008) hlm, 29.

Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.⁸. Kedua, Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang bersandar pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan bahan penelitian dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.⁹ Isu dalam penelitian ini adalah Keberadaan Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif dalam Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Ketika membahas masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, maka data yang akan diperlukan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Pengumpulan bahan hukum primer, sekunder dan tersier di lakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini lebih menekankan melalui penelusuran dokumen (*studi dokumen*) yakni bahan-bahan tertulis yang berisi informasi tentang objek yang diteliti baik dokumen primer , sekunder dan tersier.¹⁰

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan (regulasi). Dalam penulisan skripsi ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : CV Rajawali, 1985. Hlm 15.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, 2011, hlm. 93-94

¹⁰ Bambang Sunggono, S.H., M.S. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada. 2005. Hlm. 37

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Pasca Amandemen)
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara)
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).
5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
6. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari referensi buku-buku hukum dan termasuk tesis dan disertasi hukum serta jurnal hukum¹¹. Pengumpulan bahan hukum sekunder untuk memberikan petunjuk terhadap bahan-bahan yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

¹¹ Johny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*. Malang, Bayu Media Publising, 2006. hlm, 155

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum tersier.¹² Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah meliputi media cetak, media elektronik, kamus hukum dan internet.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan tersebut, penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dalam penelitian ini data-data terlebih dahulu di kelompokkan berdasarkan kualitas dan katagori tertentu, katagori data di kelompokkan dalam bagian-bagian, Penelitian akan di fokuskan ke dalam Peraturan yang dalam hal ini adalah:

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.
2. Dokumen-dokumen hukum dimana dari dokumen tersebut terdapat ide, gagasan, konsep-konsep yang berhubungan dengan isu hukum yang teliti.
3. Penelusuran melalui internet secara on-line, dimana dari hasil penelusuran tersebut akan di peroleh data dan informasi yang lebih kaya serta bervariasi. Selanjutnya, data-data tersebut akan di analisis dan di hubungkan dengan isu hukum yang akan di teliti. Dari analisis data-data

¹² *Ibid.*, hlm, 37

tersebut diharapkan dapat diketahui permasalahan, perumusan, pengaturan, pelaksanaan dan penyelesaian masalahnya.