



Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

Farid Ramdani

Farid Ramdani; Fakultas Hukum Universitas Brawijaya; Jl. MT. Haryono No 169; Malang; 65145; Indonesia.

ARTICLE INFO

Article history:

Received 2018-09-16

Received in revised form

2018-10-11

Accepted 2018-12-01

Kata kunci: Permohonan, Keputusan, Fiktif.

Keywords: Request, Decisions, Fictions.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang pengaturan sikap diam atau pengabain oleh pejabat/badan tata usaha negara terhadap permohonan keputusan tata usaha negara (KTUN fiktif). Pengaturan terhadap KTUN fiktif saat ini diatur dalam Undang-undang No. Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-undang No. 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Pengaturan KTUN fiktif dalam ketiga peraturan tersebut masing-masing saling bertentangan sehingga menimbulkan kerancuan dalam penerapannya. Penelitian ini mencoba untuk mengkaji perbedaan pengaturan, akibat hukum dan solusi dari adanya perbedaan tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normative yang bersifat preskriptif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analitis. Dalam hal menghadapi norma hukum yang kabur atau norma yang tidak jelas, hakim menafsirkan Undang-undang untuk menemukan hukumnya. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkret. Metode interpretasi adalah saran atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.

Abstract

This study aims to examine the regulation of silence or pengabain by officials / administrative bodies of the state on requests for state administrative decisions (fictional KTUN). The regulation of the fictitious KTUN currently regulated in Law No. In 1986 concerning the State Administrative Court, Law No. 14 of 2014 concerning Government Administration and Supreme Court Regulation No. 7 of 2018 concerning Procedure Guidelines for Obtaining Decisions Upon Acceptance of Requests to Obtain Decisions and / or Actions by the Agency or Government Officials. The fictitious KTUN arrangements in the three regulations are mutually contradictory, giving rise to confusion in their application. This study attempts to

Corresponding Author:

Farid Ramdani

E-mail address: farid.ramdani69@gmail.com

examine differences in settings, legal consequences and solutions to these differences. This study uses a type of normative research that is prescriptive in nature using a legislative approach and analytical approach. In the case of facing vague legal norms or unclear norms, the judge interprets the Law to find the law. Interpretation by the judge is an explanation that must lead to the implementation that is acceptable to the public regarding legal regulations against concrete events. The method of interpretation is a suggestion or tool to find out the meaning of the law.

1. Latar Belakang

Setiap permohonan Keputusan Tata Usaha Negara 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 Pejabat/ Badan 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.

Terdapat suatu kondisi ketika badan/pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan suatu keputusan, baik menerima maupun menolak, atas suatu permohonan yang diajukan oleh warga negara. Ketiadaan sikap dari badan/pejabat terhadap permohonan pengajuan KTUN ini disebut sebagai tindakan pengabaian atau sikap diam badan/pejabat TUN. Sikap diam atau pengabaian pejabat TUN atas suatu permohonan yang diajukan oleh warga negara diartikan sebagai penolakan atas permohonan tersebut sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 3 UU PERATUN.

“Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.”

Atas pengaturan tersebut, secara harfiah memberikan kepastian hukum kepada pemohon, kendati demikian tidak memberikan peluang kepada pemohon untuk mengajukan perbaikan permohonan ataupun sekadar untuk melengkapi kelengkapan permohonan. Terlebih, jangka waktu yang ditetapkan oleh Undang-Undang PERATUN sebagai batas pengeluaran suatu KTUN, kecuali ditentukan lain dalam peraturan terkait, adalah maksimal 4 (empat) bulan terhitung sejak diterimanya suatu permohonan. Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang PERATUN menganut asas Fiktif negatif.

Seiring dengan perkembangan zaman kebutuhan untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan pelayanan prima dari para penyelenggara pemerintah kepada warga negara. Pemerintah akhirnya membuat dan mengeluarkan Undang – Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dengan tujuan agar adanya suatu pedoman yang jelas dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan yang dijadikan suatu patokan dalam menjalankan kewenangan maupun fungsi pelayanan kepada warga masyarakat.

UU AP yang dibentuk dengan semangat pelayanan publik yang prima juga mengatur tentang sikap diam atau pengabaian yang dilakukan oleh pejabat atau badan TUN yang tercantum dalam Pasal 53 Ayat 3 UU AP yakni:

“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.”

Frasa dianggap dikabulkan seperti disebutkan dalam pasal 53 ayat 3 UU AP membawa konsekuensi bahwa akibat hukum yang timbul dari tindakan faktual pejabat TUN yang tidak ditindaklanjuti dan/atau mengabaikan permohonan administrasi negara adalah pengabulan atas permohonan tersebut. Hal ini dapat disimpulkan bahwa dengan adanya ketentuan tersebut UU AP memunculkan paradigma baru terkait dengan pengaturan sikap diam atau pengabaian atas suatu permohonan untuk dapat memperoleh penetapan maupun suatu keputusan dari pejabat TUN. Artinya, setiap permohonan Keputusan TUN yang tidak ditindaklanjuti dan/atau diabaikan oleh pejabat TUN dianggap dikabulkan secara hukum (Fiktif Positif). Sehingga ini berarti pengaturan sikap diam pejabat/badan TUN terhadap permohonan KTUN antara UU PERATUN dengan UU AP berbeda dan bertentangan. Pengaturan sikap diam dalam UU PERATUN adalah bersifat fiktif positif sedangkan dalam UU AP bersifat fiktif negatif.

KTUN yang dianggap dikabulkan berdasarkan UU AP tidak serta-merta langsung dapat dilaksanakan secara otomatis ketika permohonan diabaikan dan telah melewati batas waktu yang telah ditentukan. Akan tetapi terdapat mekanisme yang harus dilakukan agar permohonan tersebut menjadi sah dan dapat diakui yakni keputusan yang dianggap dikabulkan tersebut haruslah diajukan ke PTUN untuk mendapatkan putusan penetapan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (4) UU AP menyatakan bahwa untuk memperoleh keputusan penerimaan permohonan yang dikabulkan tersebut, setiap pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan.

“Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).”

Atas dasar hukum diatas ketentuan KTUN yang telah dianggap dikabulkan berdasarkan UU AP haruslah diajukan terlebih dahulu ke Pengadilan guna memperoleh putusan yang akan memberikan kepastian hukum yang jelas bagi pemohon KTUN, dalam hal ini pengadilan yang memiliki kompetensi untuk memutus adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagai pedoman dalam pelaksanaan permohonan putusan atas KTUN yang dianggap dikabulkan Mahkamah Agung mengeluarkan pedoman dan persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang atau badan hukum perdata yang ingin mengajukan permohonan atas putusan yang dianggap dikabulkan melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Bercara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (untuk selanjutnya disebut PERMA No. 7/2018).

Dikeluarkannya PERMA No. 7/2018 justru juga menimbulkan suatu kerancuan baru. PERMA No. 7/2018 mengatur bahwa dalam proses persidangan untuk mendapatkan putusan pemohon harus melakukan pembuktian terkait permohonan KTUN yang telah dianggap dikabulkan dari segi pembuktian secara materiil oleh pemohon dan dapat dibantah oleh termohon dalam hal ini pemerintah. Mekanisme pembuktian sebagaimana diatur dalam PERMA tidak hanya sekedar pembuktian terhadap prosedur pengajuan KTUN akan tetapi juga terkait substansi dari permohonan. Dalam proses PTUN juga nantinya dapat menjatuhkan putusan penolakan terhadap permohonan putusan KTUN fiktif positif nantinya. Hal ini menandakan bahwa ketentuan Fiktif Positif sebagaimana diatur dalam UU AP menjadi tidak sepenuhnya diterapkan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai sikap diam pejabat/badan TUN terhadap permohonan KTUN itu saling bertentangan antara UU PERATUN, UU AP dan PERMA 7/2018. Ketidakharmisan ini tentunya menimbulkan suatu akibat hukum dalam pelaksanaan peraturan tersebut. Oleh karena itu untuk membahas problematika hukum tersebut dalam suatu penelitian sehingga adanya ketidakharmisan dapat dibahas mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa solusi dari adanya permasalahan tersebut.

2. Metode

Penelitian hukum menggunakan metode penulisan Yuridis Normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang menggunakan pendekatan masalah yang dengan maksud dan tujuan untuk mengkaji hukum melalui telaah terhadap perundang-undangan dan kaidah hukum yang berlaku. Penelitian ini juga menggunakan telaah dari literature hukum yang berkonsep teoritis dengan mengkaji secara mendalam teori teori hukum sebagai bahan acuan analisis. Kemudian dari hasil telaah tersebut mencoba menghubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan penelitian yang dibahas dalam penulisan Tesis ini.

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mempelajari norma-norma yang berkaitan dengan pembahasan dalam penelitian ini. Hasil telaah terhadap norma-norma kemudian di analisis sehingga jelas dan terang bagaimana pengaturan terhadap tema yang dibahas dalam penelitian.

Pendekatan analitis dilakukan dengan merujuk pada prinsip - prinsip hukum dengan membedah teori-teori hukum yang dapat diketemukan pada doktrin - doktrin hukum maupun pandangan - pandangan para sarjana ahli hukum.

Jenis Penelitian yang penulis lakukan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer adalah data yang didapatkan dari bahan-bahan hukum yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat serta berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti. Bahan-bahan primer dalam penelitian ini terdiri dari: Undang - Undang Dasar NRI 1945; Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Peraturan Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan

Bahan Hukum Sekunder melengkapi sumber bahan hukum primer digunakan pula sumber bahan hukum sekunder yang diperoleh dengan menelusuri literatur hukum yang membahas tema yang berkaitan dengan penulisan: Studi dokumen yaitu mempelajari melalui buku-buku, literatur, makalah dan bahan-bahan lainnya yang berkaitan dengan materi penulisan. Bahan Hukum Tersier Adalah data yang sifatnya menunjang penelitian, memberikan gambaran dan petunjuk maupun penjelasan dari pemaparan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan tersier diantaranya adalah: Ensiklopedia; Kamus besar bahasa Indonesia; Kamus Hukum; Penelusuran melalui internet.

3. Pembahasan

3.1. Perbedaan Pengaturan KTUN Fiktif Berdasarkan UU PERATUN dan UU AP.

Tindakan Pengabulan dan Penolakan terhadap permohonan KTUN, berada dalam ranah kebijakan Pejabat Tata Usaha Negara yang kemudian diformalkan melalui penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara, surat pemberitahuan penolakan permohonan, atau tidak ditanggapi sama sekali oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara baik kepu-

tusan pengabulan maupun penolakan yang dilakukan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik.

Undang-Undang PERATUN Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis, yang sesuai dengan ajaran positivisme, bahwa hukum harus tertulis guna menjamin kepastian hukum. Permohonan Keputusan Tata Usaha Negara ada kalanya permohonan yang diajukan oleh Pejabat/Badan Tata Usaha Negara tidak ditanggapi atau diabaikan. Permasalahan ini bisa terjadi akibat suatu kelalaian dari pejabat TUN atau bisa jadi karena adanya faktor kesengajaan. Lantas Bagaimana apabila permohonan Keputusan Tata Usaha Negara tidak ditanggapi / diabaikan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara? Keadaan yang timbul dari tindakan diamnya / abainya Pejabat / Badan Tata Usaha Negara ini berdasarkan UU PERATUN (Pasal 3 ayat 1 dan 2) dianggap seolah-olah telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Sudut pandang yang berbeda dalam memandang akibat tindakan pengabaian oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara diatur dalam UU AP yang merupakan peraturan terbaru dalam pokok bahasan mengenai sifat keberlakuan keputusan tata usaha negara. Jika pada UU PERATUN sikap diam/pengabaian yang dilakukan oleh pejabat/badan tata usaha negara dianggap suatu penolakan lain halnya dengan UU AP, permohonan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak ditindaklanjuti/diabaikan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara dianggap dikabulkan secara hukum (Pasal 53 ayat 3 UU AP). Frasa dianggap dikabulkan (fiktif positif) membawa konsekuensi bahwa akibat hukum yang timbul dari tindakan faktual pejabat/badan tata usaha negara yang tidak menindaklanjuti / mengabaikan permohonan administrasi negara adalah merupakan pengabulan atas permohonan tersebut dan wajib untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang diminta.

Pengabulan ini ditinjau berdasarkan frasa dianggap dikabulkan secara hukum, memiliki akibat yang bersifat otomatis (*given*), meskipun demikian diperlukan mekanisme pengajuan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Disinilah, penulis berargumentasi bahwa pembuat undang-undang telah keliru menyamakan frasa penerimaan permohonan dengan pengabulan permohonan. Frasa penerimaan mengacu kepada keadaan dimana permohonan telah diterima karena memenuhi persyaratan/format yang diminta serta kemudian dipertimbangkan pengajuan hak pemohon untuk dikabulkan. Sedangkan pengabulan permohonan, mengandung makna bahwa hak pemohon telah dinyatakan sah menjadi milik pemohon, normalnya dimana keadaan tersebut muncul setelah adanya Keputusan Tata Usaha Negara diterbitkan, namun karena frasa dianggap dikabulkan dalam Pasal 53 ayat 3 UU AP, maka ketika Pejabat / Badan tata Usaha Negara tidak menindaklanjuti permohonan administrasi negara pemohon, akibat hukumnya dianggap sama dengan telah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat positif / pengabulan akan permohonan administrasi negara tersebut. Jika permohonan telah dianggap dikabulkan, lalu untuk apa pemohon harus mengajukan permohonan pengeluaran Keputusan Tata Usaha Negara? Toh secara hukum, apa yang dimohon telah diberikan/ diakui oleh undang-undang dengan frasa dikabulkan secara hukum. Hal ini karena pembuat UU AP sesungguhnya menyadari bahwa, 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/ Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat tertulis.

Di bawah ini diperbandingkan antara keputusan yang bersifat fiktif negatif dan fiktif positif dalam keputusan yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang diajukan ke Pengadilan ke dalam tabel berikut ini:

Keputusan Tata Usaha Negara Fiktif Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

Farid Ramdani

| NO | PERBANDINGAN | KEPUTUSAN FIKTIF POSITIF | KEPUTUSAN FIKTIF NEGATIF |
|----|--------------------------------|---|---|
| 1 | Dasar hukum | Pasal 3 UU No. 5 tahun 1986 | Pasal 53 UU No. 30 tahun 2014 |
| 2 | Bentuk Pengajuan ke Pengadilan | Dengan Gugatan Biasa | Dengan Permohonan |
| 3 | Subyek Hukum | Penggugat: Orang atau Badan Hukum Perdata Tergugat: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara | Pemohon: pihak yang permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum Termohon: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan |
| 4 | Tenggang waktu | Diatur dalam ayat (2) dan (3) yaitu setelah jangka waktu berakhir dan apabila tidak diatur maka jangka waktunya adalah 4 bulan dan berpedoman pada Pasal 55 UU No. 5 thn 1986 | Apabila tenggang waktu tidak diatur dalam peraturan, maka 10 hari sejak diajukan permohonan, apabila telah lewat maka dapat diajukan permohonan ke Pengadilan |
| 5 | Keputusan/Tindakan | Dianggap Penolakan | Dianggap permohonan diterima/dikabulkan |
| 6 | Hukum acara | Hukum acara biasa sebagaimana diatur dalam UU Peratun | Sesuai dengan Perma No. 5 tahun 2015 |
| 7 | Pelaksanaan Putusan | Tidak diatur waktu pelaksanaan putusan apabila dikabulkan, jadi tetap merujuk ke pelaksanaan Putusan pada acara biasa. | Pelaksanaan Putusan apabila permohonan dikabulkan yaitu paling lama 5 hari kerja sejak Putusan ditetapkan (Pasal 53 ayat 6 UU No. 30 thn 2014) |
| 8 | Upaya Hukum | Dapat menempuh Upaya Hukum Biasa dan Luar Biasa | Tidak Ada Upaya Hukum |

3.2. Akibat Hukum Perbedaan Pengaturan Terhadap Sikap Diam atau Pengabaian Permohonan KTUN oleh Pejabat/Badan TUN

Perbedaan pengaturan KTUN Fiktif sebagaimana disebutkan dalam pembaharuan sebelumnya, apabila hukum administrasi Indonesia masih menganut secara konkrue keberlakuan keputusan fiktif negatif (UU Peratun) disamping keputusan/tindakan fiktif positif (UU AP) atau dengan kata lain kedua prinsip keputusan/tindakan fiktif ini dipertahankan kedua-duanya secara paralel, maka akan membawa suatu ambivalensi dalam upaya penegakan hukum administrasi. Dampak dari ambivalensi, pada saat sekarang berkembang dua kutub pemikiran yang menyatakan bahwa meskipun dalam UUAP dikenal permohonan fiktif positif namun tidak serta merta gugatan fiktif negatif menjadi tidak dapat diajukan lagi dalam gugatan biasa

di Peratun. Hal itu terjadi dikarenakan UUAP dan UU Peratun berbeda rezim, yang pertama berada dalam rezim hukum materil yang kedua berada dalam rezim hukum formal.

Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul Mengenal Hukum tertulis bahwa dalam menghadapi konflik anatr norma hukum, maka berlakulah asas - asas penyelesaian konflik (asas preferensi) yang terdiri dari *Lex superiori derogat legi inferiori*, *Lex specialis derogat legi generali*, *Lex posteriori derogat legi priori*. Apabila pertentangan/konflik aturan yang terjadi antara UU Peratun dengan UU AP diselesaikan dengan menggunakan asas preferensi maka harus dilihat dan dianalisis satu persatu menggunakan 3 (tiga) asas turunannya. Hal ini dilakukan untuk mengetahui asas mana yang seharusnya atau tepat digunakan dalam menyelesaikan konflik aturan.

Lex superiori derogat legi inferiori istilah ini berarti aturan yang lebih tinggi mengenyampingkan aturan yang lebih rendah. UU Peratun dengan UU AP adalah peraturan yang setingkat atau berada di level yang sama yakni Undang-Undang. Artinya kedua peraturan tersebut dibuat oleh lembaga yang sama dan keberlakuannya juga sama. Hal ini menjadikan kedua peraturan tersebut tidak dapat saling mengenyampingkan karena tidak ada dari keduanya yang berada dalam kedudukan yang lebih rendah ataupun lebih tinggi. Asas ini biasanya dijadikan landasan pemberlakuan peraturan yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Seperti contoh, apabila suatu Peraturan Pemerintah bertentangan atau tidak sesuai dengan Undang-Undang maka ketentuan yang berada pada Peraturan Pemerintah akhirnya dikesampingkan. Hal ini dikarenakan kedudukan Undang-Undang berada lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah. Jika hal ini terjadi pihak yang merasa dirugikan dengan adanya peraturan tersebut dapat mengajukan judicial review di Pengadilan. Sehingga asas ini tidak bisa diberlakukan dalam pertentangan antara UU PERATUN dengan UU AP.

Lex Specialis derogat legi Generalis, Aturan yang lebih khusus mengenyampingkan aturan umum. Asas ini digunakan apabila terdapat dua aturan yang bertentangan akan tetapi berada di level yang setingkat. Seperti misal pertentangan antara Undang-Undang dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah dan lainnya selam aturan tersebut setingkat. Terdapat kriteria tertentu terkait pemberlakuan asas ini yakni peraturan yang bertentangan tersebut haruslah berada dalam rumpun yang sama, sehingga dapat jelas dilihat mana aturan pokoknya dan aturan yang lebih khusus. Contoh penggunaan asas ini adalah pemberlakuan KUHP dan UU tentang KDRT. Dalam penanganan kasus kekerasan yang dilakukan dalam rumah tangga, maka keten-

tuhan/pasal kekerasan yang ada di KUHP dikesampingkan karena telah ada ketentuan yang lebih khusus mengatur dalam pasal UU tentang KDRT. Pertentangan antara UU PERATUN dengan UU AP manakah yang dapat dinyatakan sebagai aturan yang lebih umum dan mana yang lebih khusus? Dalam hal ini penulis berpendapat dari keduanya tidak ada yang dapat dikategorikan umum dan khusus dikarenakan dari keduanya bukanlah aturan yang serumpun. UU PERATUN mengatur tentang prosedur formil pelaksanaan peradilan tata usaha negara sedangkan UU AP adalah ketentuan yang bersifat materiil berkaitan dengan pengelolaan administrasi pemerintahan. Jadi asas ini juga tidak dapat digunakan sebagai dasar dalam menentukan ketentuan mana yang dapat digunakan.

Lex posteriori derogat legi priori. Aturan yang baru mengenyampingkan aturan yang lama. Pada asas ini peraturan yang bertentangan juga harus berada pada kedudukan yang setara antar peraturan yang bertentangan. Selain itu antar peraturan juga haruslah sama. Sebagai contohnya Undang-Undang No. 10 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjadi dikesampingkan setelah disahkannya Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal yang lain juga peraturan yang baru dapat mengenyampingkan aturan yang lama apabila peraturan terbaru mengatur hal yang sama/serupa, kondisi seperti ini biasanya ditandai dengan adanya ketentuan tersebut mencabut ketentuan yang lama. Asas ini dapat saja diterapkan pada UU PERATUN dan UU AP, berkaitan dengan pengaturan hal yang tentang sikap diam/pengabaian Pejabat/Badan Tata Usaha Negara terhadap permohonan TUN, akan tetapi pada ketentuan UU AP tidak menyatakan bahwa ketentuan tentang pengabaian/sikap diam tidak dinyatakan dicabut.

3.3. Solusi Terhadap Permasalahan Perbedaan Pengaturan Sikap Diam Pejabat/Badan Tata Usaha Negara terhadap Pengajuan Permohonan KTUN

Berkaitan dengan permasalahan perbedaan pengaturan ini beserta dengan akibat hukum yang ditimbulkan maka dengan ini penulis menawarkan solusi yakni dengan mensinkronisasi antara UU PERATUN dengan UU AP. Secara perundang-undangan UU PERATUN dan UU AP adalah dua undang-undang yang saling punya keterkaitan. Hal ini dikarenakan UU AP adalah sebagai Undang-undang yang bersifat materiil artinya mengatur hal-hal pokok terkait bagaimana pelaksanaan administrasi pemerintahan di lapangan sedangkan UU PERATUN merupakan Undang-undang yang bersifat formil artinya Undang-undang yang digunakan sebagai pedoman dalam penegakan hukum apabila terjadi penyimpangan terhadap UU AP. Dengan adanya keterkaitan yang sangat erat ini maka antar kedua UU ini seharusnya bisa berjalan secara sinkron dengan tidak saling bertentangan. Oleh karena itu dalam hal ini penulis menawarkan solusi untuk merubah pasal dalam UU AP yang berkaitan dengan pengaturan Fiktif Positif. Hal ini untuk menjamin dari segi harmonisasi terhadap UU dan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemohon dan warga masyarakat.

Sinkronisasi antara UU AP dengan UU PERATUN dengan memformulasikan pasal 53 UU AP yang awalnya menyebutkan:

“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”.

Secara logika maka pemohon yang mengajukan permohonan tinggal menunggu putusan PTUN untuk diterima saja tanpa adanya proses pemeriksaan secara lanjut dan peluang penolakan. Mengingat hal ini bertentangan dengan pasal 3 ayat

2 UU PERATUN, yang menyatakan: 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. (dalam hal ini PTUN tetap akan memproses pengajuan perkara keputusan fiktif negatif dari pejabat TUN) hal ini diperkuat kembali dengan pasal 15 sub (c) Perma No 8/2017 yang menyatakan:

“Permohonan pemohon ditolak, dalam hal alasan permohonan tidak beralaskan hukum.”

PTUN tetap akan memeriksa dan mengadili permohonan pemohon. Paragraf pembuka agar mendapat kepastian hukum terdapat delapan asas dalam memformulasikan kembali, yakni: Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan –peraturan tidak berdasarkan putusan – putusan sesat untuk hal-hal tertentu; Peraturan tersebut diumumkan kepada publik; Tidak berlaku surut, karena merusak integritas sistem; Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum; Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan; Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan; Tidak boleh sering diubah-ubah; Harus ada kesesuaian antar peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Peraturan Pasal 53 UU AP, harus disesuaikan dengan redaksional kalimat sebagai berikut.

“Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat 2, badan dan atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan dan atau melakukan keputusan dan atau tindakan, maka pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk diperiksa dan diputus.”

Perubahan tersebut sudah sesuai dengan asas kepastian hukum, mengingat tidak bertentangan lagi dengan UU PERATUN. Hal ini pula sesuai de-

ngan pasal 47 UU PERATUN, yang menyebutkan: “ pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.” Kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Selain merevisi pasal 53 UU AP, apabila problem tersebut telah berlangsung sebelum ada revisi hal lain yang dapat dilakukan, antara lain melakukan penafsiran, yakni dengan jalan pengingkaran (*disavowal*), reinterprestasi, pembatalan (*invalidation*) dan pemulihan (*remedy*).

4. Simpulan

Perbedaan pengaturan terhadap sikap diam/ pengabaian KTUN Fiktif disebabkan adanya perbedaan pandangan dan ratio legis dari pembuat Undang-undang. UU Peratun lahir dengan tujuan untuk memberikan kepastian antara hubungan warga negara dengan pemerintah sedangkan UU AP dimaksudkan untuk pemerintahan dituntut semakin responsif dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publik.

Akibat hukum terkait perbedaan pengaturan KTUN Fiktif adalah munculnya ketidakpastian hukum mana yang seharusnya digunakan apakah UU Peratun atau UU AP. Kemudian tidak adanya batasan UU AP terhadap permohonan yang dianggap dikabulkan dapat mengakibatkan kerugian bagi pihak ketiga.

Diperlukan adanya reformulasi pasal yang mengatur terkait permohonan KTUN Fiktif antara UU AP dan UU PERATUN sehingga tidak terjadi adanya perbenturan norma terkait pengaturan KTUN Fiktif. Reformulasi pengaturan pelaksana

yakni melalui peraturan mahkamah agung sebagai aturan formil pelaksanaan mekanisme permohonan putusan harus disesuaikan dengan UU PERATUN sebagai hukum formil di PTUN.

Daftar pustaka

- Abdullah, M. Ali. 2015. *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*. Jakarta, Kecana.
- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta. Toko Gunung Agung.
- Hadjon, Philipus M dan Tatiek Sri Djatmiati. 2009. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Hamidi, Jazim. 2006 *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta. Konstitusi Press.
- Indrati, Maria Farida dan Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta. Kanisius.
- Marbun, SF. 2004. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta. UII Press.
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*. Jogjakarta. Thafa Media.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Jakarta. Citra Aditya Bakti.
- Mertokusumo, Sudikno. 2002. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Cet. III. Yogyakarta. Liberty.
- Soebekhi, dkk. 2014. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta. Genta Press.
- Syahrani, Riduan. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung. Citra Aditya Bakti.