

UPAYA PENYELESAIAN KONFLIK KETENTUAN PASAL 3 AYAT (3) UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA (UU PTUN) DENGAN KETENTUAN PASAL 53 AYAT (2) DAN AYAT (3) UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (UU AP)

Oleh Sutowibowo Setiady, S.H

Tuntutan akan peningkatan pelayanan publik yang semakin baik terus dinantikan oleh masyarakat untuk memenuhi hak dan kebutuhannya, hal ini juga sebagai amanat Konstitusi, Pemerintah mengeluarkan regulasi, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dibentuknya UU Pelayanan Publik didasari oleh fakta bahwa selama ini pelayanan kepada masyarakat belum sesuai dengan harapan masyarakat.

Menjadi kewajiban negara untuk melayani setiap warga negara dalam pemenuhan hak dan kebutuhan dasarnya, akan tetapi sejalan dengan itu pelayanan publik tentunya membutuhkan kepercayaan dari masyarakat, karena masih banyaknya pelayanan publik yang diadakan oleh pemerintah justru membuat masyarakat menjadi kecewa karena masih banyak Pelayanan publik belum memposisikan masyarakat sebagai subjek pelayanan, melainkan hanya sebagai objek pelayanan, Banyak kekurangan yang dilakukan pemerintah, misalnya birokrasi yang berbelit, biaya mahal, batas waktu pelayanan tidak jelas, diskriminatif, dan lain sebagainya atau justru sebaliknya masyarakat yang menjadi “pelayan” bagi penyelenggara pelayanan publik¹.

¹ Budiamin Rodding Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, Medan, Peradilan Tata Usaha Negara, Medan.



Salah satu bentuk pelayanan publik yang sering mendapat keluhan dari masyarakat adalah bentuk pelayanan yang membutuhkan berupa surat keputusan yang sesuai dengan permohonan yang diajukan oleh masyarakat seperti surat ijin atau surat persetujuan, akta-akta dan lain lain yang sejenisnya atau yang sering disebut dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).



Pada Pasal 1 angka 7 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan :

Pasal 1

7. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan¹.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah

Pasal 1

9. 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 perdata².

¹ Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 7

² Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 9

Akibat kekecewaan masyarakat maka berbagai KTUN dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negeri, hal ini karena perbuatan Pejabat atau Badan TUN seperti perijinan, konsesi, dispensasi dituangkan dalam bentuk keputusan pejabat (*beschikking*)³. Penetapan suatu KTUN dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi⁴:

Pasal 3

(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 data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

³ Muchsan, 1997, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, h.57

⁴ Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 3

(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.

Pada Pasal 3 Ayat (3) dapat mengandung arti bahwa apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu penetapan, maka badan atau pejabat pemerintahan memiliki batas waktu selama 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan untuk menetapkan KTUN yang dimohon. Apabila telah lewat 4 (empat) bulan tidak juga menetapkan KTUN yang dimohonkan maka badan atau pejabat pemerintahan dianggap telah mengeluarkan KTUN fiktif negatif. Diistilahkan sebagai “fiktif negatif” karena memuat konteks tentang “fiktif” yang menunjukkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat sebenarnya tidak berwujud. Ia hanya merupakan sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara yang kemudian dianggap disamakan dengan sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang nyata tertulis. Sedangkan istilah “negatif” menunjukkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang telah diajukan oleh orang atau badan hukum perdata.

Ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PTUN nampak bertentangan dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Selanjutnya disebut UU AP). Ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP yang berbunyi :

Pasal 53

(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 hukum⁵.

Maka Pasal 53 Ayat (2) dan Ayat (3) UU AP mengartikan bahwa apabila peraturan perundang-undangan tidak menetapkan batas waktu penetapan suatu KTUN, maka badan atau pejabat pemerintahan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan secara lengkap wajib harus menetapkan KTUN yang dimohon dan apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan badan atau pejabat pemerintahan belum juga menetapkan KTUN maka dianggap telah mengeluarkan KTUN “fiktif positif”. Ketentuan dalam Pasal 53 Ayat (2) dan Ayat (3) UU AP adalah suatu norma yang merupakan perubahan dari paradigma lama sebagaimana dipakai oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun UU AP tidak serta merta mencabut ketentuan mengenai KTUN fiktif negatif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (3) UU PTUN. Dengan demikian keberadaan ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PTUN dan ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP telah mengakibatkan terjadinya suatu konflik norma antara kedua undang-undang tersebut yang dapat menimbulkan kebingungan bagi para hakim dalam memutus suatu perkara KTUN.

Dengan berlakunya UU AP yang secara tersendiri mengatur terkait dengan KTUN fiktif positif sebagaimana tercantum dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) dan ayat (3) UU AP yang tidak secara jelas mencabut keberlakuan dari ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PTUN yang mengatur terkait KTUN fiktif negatif sehingga menimbulkan suatu ketidakpastian hukum dalam penerapan pasal tersebut. Ketentuan pasal yang mengatur materi hukum yang sama yaitu materi terkait dengan sikap diam dari badan atau pejabat alat usaha negara, memiliki pemaknaan dan kondisi hukum berbeda diantara ketentuan undang-undang tersebut. Dengan berlakunya kedua aturan pada masing-masing undang-undang tersebut telah menimbulkan pula suatu konflik norma atau pertentangan norma akibat dari adanya substansi materi hukum yang sama

⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 53 Ayat (2) dan Ayat (3)



namun pengertiannya berbeda. Dengan terdapatnya dua ketentuan tersebut, maka bagi masyarakat atau badan hukum perdata yang ingin mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara atas sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara akan mengalami kebingungan dalam memilih ketentuan mana yang akan digunakan sebagai dasar pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Salah satu langkah yang dapat ditempuh dalam penyelesaian konflik norma tersebut diatas yaitu dengan menggunakan beberapa asas-asas hukum antara lain yaitu:

1. *Asas Lex superiori derogat legi inferiori*

Asas ini menerapkan langkah apabila terdapat dua uu yang tidak sederajat tingkatannya mengatur objek hukum yang sama dan saling bertentangan satu sama lainnya, maka uu atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatan atau derajatnya dapat mengesampingkan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih di bawah derajatnya.

2. *Asas Lex specialis derogat legi generali*

Asas ini memberikan suatu langkah apabila terjadi konflik atau pertentangan norma antara uu yang bersifat khusus dengan Undang-Undang yang bersifat umum yang keduanya memiliki substansi hukum yang mengatur hal yang sama, maka uu yang bersifat umum dapat dikesampingkan dengan adanya uu yang bersifat khusus.

3. *Asas Lex posteriori derogat legi priori*

Dalam asas ini memberikan ketentuan bahwa apabila terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang baru diberlakukan kemudian masih terdapat uu yang lama dengan materi substansi hukum yang diatur adalah sama, maka berdasarkan asas ini peraturan perundang-undangan yang baru dapat mengesampingkan Undang-Undang yang lama selama Undang-Undang yang baru tersebut tidak mencabut Undang-Undang yang lama.

Asas-asas tersebut diatas pada dasarnya merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan atau ditempuh dalam mengatasi adanya konflik norma diantara Undang-Undang yang berlaku. Namun pada penerapannya dan penggunaannya asas-asas tersebut harus dilakukan secara tepat dan cermat. Ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PTUN yang bertentangan dengan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP adalah merupakan peraturan-peraturan yang memiliki tingkatan yang sama tingkatannya dengan demikian berdasarkan asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan) atau biasa disebut dengan asas *prefrensi hukum* yang tepat bahwa Secara ilmu perundang-undangan antara lain dapat menggunakan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Atau asas hukum *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Akan tetapi hal tersebut tidak cukup, mengingat dari kedua pengaturan makna diam pejabat Pemerintahan baik dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang No. 5

Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara maupun Pasal 53 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan akan dapat dijadikan dasar yang paling menguntungkan bagi pejabat pemerintahan untuk tidak melaksanakan kewajibannya untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau tindakan yang semestinya menjadi kewajibannya⁶.

Dalam kasus ini asas yang lebih tepat untuk dapat digunakan dalam mengatasi disharmonisasi norma hukum yang terjadi antara Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan Pasal 53 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah asas *lex posterior derogat legi priori*. maka dengan demikian ketentuan yang mengatur tentang Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat fiktif negatif yaitu UU PTUN haruslah dikesampingkan berdasarkan asas peraturan perundang-undangan tadi yaitu asas *lex posterior derogat legi priori* dan dianggap tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk diterapkan

⁶ Sekretaris Jenderal Forum Advokat Muda Indonesia (FAMI), *Disparitas Makna "Diam" Pejabat Pemerintahan*, Universitas Indonesia, <http://www.gresnews.com/berita/opini/112226-disparitas-makna-diam-pejabat-pemerintahan/>



dalam prosedur administrasi pemerintahan. Namun dilain pihak dengan berlakunya ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP yang berlaku berdasarkan *asas lex posterior derogat legi priori* sebagaimana tersebut diatas maka tidak secara langsung mencabut keberadaan dari ketentuan Pasal 3 ayat (3) UU PTUN karena kedua aturan tersebut hingga saat ini masih diakui keberlakuannya namun secara tidak langsung menimbulkan konflik dikarenakan aturan tersebut sama-sama mengatur tentang sikap diam dari badan atau pejabat tata usaha negara namun memiliki pemaknaan yang berbeda, dimana berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) diartikan sebagai keputusan penolakan atau KTUN Fiktif Negatif sedangkan sikap diam menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU AP dimaknai sebagai keputusan pengabulan atau KTUN Fiktif Positif². Maka dengan berlakunya kedua aturan hukum sebagaimana tersebut diatas kembali dapat menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat,

Untuk itu diperlukan langkah harmonisasi norma hukum dan konsistensi hukum dalam upaya pengaturan makna diam Pejabat Pemerintahan, sehingga kepastian hukum masyarakat dalam upaya memperoleh pelayanan yang baik oleh dan dari Pejabat Pemerintahan dapat tercapai secara optimal, sebagaimana tujuan UU AP. Meskipun Indonesia berdasarkan UU AP mengarah dan menggunakan secara konsisten ajaran “Fiktif Positif” agar pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas, fungsi dan kedudukannya cenderung tidak sewenang-wenang dan dapat merespons dengan cepat permohonan yang dimohonkan oleh subjek hukum apakah dikabul atau sebaliknya ditolak³.

Untuk itu guna dapat mengatasi pertentangan norma diantara ketentuan tersebut sesuai dengan asas prefrensi hukum, yang lebih tepat dapat digunakan adalah *asas lex posterior derogat legi priori*, dimana asas tersebut mengartikan bahwa ketentuan perundang-undangan yang baru dapat mengesampingkan ketentuan perundang-undangan yang lama. Sehingga apabila menganut pada asas

hukum tersebut maka Pasal 3 ayat (3) UU PTUN sudah seharusnya dikesampingkan mengingat adanya ketentuan Pasal 53 ayat (2) dan ayat (3) UU AP, hal ini adalah untuk demi terciptanya kepastian Hukum dalam penanganan terhadap perkara sikap diam badan atau pejabat tata usaha negara maka kepada lembaga yang berwenang perlu mencabut Pasal 3 UU PTUN, agar tidak menimbulkan kebingungan bagi pengambil keputusan dalam memutus perkara sikap diam badan atau pejabat tata usaha negara dan kepada masyarakat atau badan hukum perdata apabila ingin mengajukan gugatan dapat langsung mendalilkan Fiktif Positif sebagai objek sengketa.

DAFTAR PUSTAKA

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik. (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 112 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038)
3. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674).
5. Budiamin Rodding *Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Medan, Peradilan Tata Usaha Negara
6. Muchsan, 1997, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, h.57.
7. Sekretaris Jenderal Forum Advokat Muda Indonesia (FAMI), 2016, *Disparitas Makna “Diam” Pejabat Pemerintahan*, Kamis, Universitas Indonesia
8. Agus Prapta Adiyasa I Putu, I Ketut Tjukup dan Nyoman A. Martana *Sikap Diam Badan Atau Pejabat Pemerintahan Sebagai Objek Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara, Bali*, Program Kekhususan Hukum Peradilan, Fakultas Hukum, Universitas Udayana

2 I Putu Agus Prapta Adiyasa, I Ketut Tjukup, Nyoman A. Martana, *Sikap Diam Badan Atau Pejabat Pemerintahan Sebagai Objek Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara*, Bali, Program Kekhususan Hukum Peradilan, Fakultas Hukum, Universitas Udayana

3 Sekretaris Jenderal Forum Advokat Muda Indonesia (FAMI), *Disparitas Makna “Diam” Pejabat Pemerintahan*, Universitas Indonesia, <http://www.gresnews.com/berita/opini/112226-disparitas-makna-diam-pejabat-pemerintahan/>