

KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA DAN UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Dola Riza*

ABSTRAK

KTUN sebagai objek sengketa di PTUN telah diatur dalam UU PTUN termasuk prosedurnya. Setelah diundangkannya UU AP, KTUN dan prosedurnya ini juga turut diatur dalam UU AP, namun terdapat perbedaan dalam pengaturan terhadap hakikat keputusan dan prosedurnya. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumen dengan teknik analisis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan pengaturan terhadap 3 aspek yang diatur dalam UU PTUN dan UU AP, yaitu pertama pengaturan terhadap hakikat KTUN, kedua pengaturan terhadap status permohonan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN, ketiga pengaturan terhadap pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif berupa banding. Meskipun terdapat perbedaan, pengaturan untuk hukum materil berpedoman kepada UU Administrasi Pemerintahan dan hukum formil tetap berpedoman kepada UU PTUN. Implikasi dari Pengaturan terhadap hakikat KTUN dalam UU PTUN dan UU AP adalah terjadinya perluasan kriteria KTUN dan perluasan kewenangan PTUN.

Kata kunci: administrasi pemerintahan; keputusan TUN; sengketa.

ABSTRACT

Decision of State Administration as the object of dispute in the state administrative court has been regulated in the statutory administrative law of the state including its procedures. After the promulgation of the law of the Government Administration, The state administrative decisions and procedures are also governed by the laws of the Government Administration. but there are differences in the arrangement of the nature of decisions and procedures. Type of research used is normative legal research with used is approach to legislation and conceptual approaches. The legal material used is primary, secondary and tertiary legal materials. The technique of collecting the legal material used is study documents with used qualitative analysis techniques. Based on the results of the study can be concluded that 1). there are different settings against the 3 aspects set forth in laws of state administrative courts and government administration laws that is, the first is the regulation of the nature of the state administrative decisions, the second is the regulation of the status of the government's silenced petition, third is the arrangement of a lawsuit filed through an administrative appeal in the form of an appeal, Although there are differences, arrangements for material law are guided by the laws of the Government Administration and formal law remains guided by the state administrative court law. 2). Implications of Arrangements on the nature of

* Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas, Jl. Pancasila No.10,Belakang Tangsi, Padang, email: dolarizash21@gmail.com.

state administrative decisions in state administrative justice laws and Government Administration laws are the occurrence of expansion of the criteria of state administrative decisions and expansion of the authority of the state administrative court.

Keywords: *goverment administration; decision of state administration; dispute.*

PENDAHULUAN

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 (selanjutnya disebut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara) menyatakan bahwa:

“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, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara 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.

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara juga mengatur mengenai hukum tata

usaha negara (materil) termasuk mengatur mengenai Keputusan Tata Usaha Negara dan prosedurnya, sehingga Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan kesempatan kepada seseorang atau Badan hukum perdata untuk memperoleh keadilan dari keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan masyarakat. Keputusan ini diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan. 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.

Peradilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang objeknya adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan yang menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara ini diatur dalam Pasal 1 sampai Pasal 52 Undang-undang Peradilan tata usaha Negara, karena undang-undang ini juga berperan sebagai hukum materi. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut merupakan tindakan administratif yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagai pelayan publik yang melayani masyarakat di bidang administratif, setiap tata laksana Badan/Pejabat tata Usaha Negara dalam mengambil keputusan inilah yang dimaksud dengan administrasi pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan muncul berbagai kendala yang dialami oleh pemerintah selama ini. Kendala yang dimaksud antara lain adalah adanya kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat, dibutuhkannya aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat. Hal-hal tersebut menuntut agar dibentuknya aturan-aturan baru yang dapat diakomodir menjadi landasan hukum bertindak bagi setiap aparat administrasi pemerintah.

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*).¹ Mengingat negara itu merupakan organisasi kekuasaan (*machtenorganisatie*), maka pada akhirnya hukum administrasi negara akan muncul sebagai instrumen untuk mengawasi penggunaan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, keberadaan hukum administrasi negara itu muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum.²

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) mengatur tertib administrasi pemerintahan dalam menjalankan pemerintahan, termasuk

mengatur mengenai keputusan dan prosedurnya. Dalam konteks penegakan hukum di bidang penyelenggaraan Negara, Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini juga menjadi landasan baru bagi Peradilan Tata Usaha Negara dalam menguji sengketa Tata Usaha Negara, hal ini dikarenakan Undang-undang Administrasi Pemerintahan juga mengatur mengenai objek sengketa di Peradilan Tata usaha Negara yaitu KTUN, permohonan yang didiamkan oleh Badan atau Pejabat Tata usaha Negara, pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif, (prosedurnya), sebagaimana diketahui bahwa ketentuan tersebut juga telah diatur sebelumnya di dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pemberlakuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan menjadikan hukum administrasi negara bergerak menuju paradigma baru, sehingga dibutuhkan penyesuaian 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. Bahwa menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara upaya administratif hanya diberlakukan dan diwajibkan terhadap sengketa-sengketa tata usaha negara tertentu yang memang oleh peraturan perundang-undangannya disediakan upaya administratifnya. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengambil sikap

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2011, hlm 23.

² *Ibid*, hlm 24.

untuk mengakui dan menghormati lembaga administratif yang telah ada. Sebaliknya, Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mewajibkan upaya administratif bagi sengketa tata usaha negara yang oleh undang-undangnya memang tidak disediakan upaya administratifnya.³

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).

Tiga hal ini diatur secara bersamaan dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, namun terdapat ketidakselarasan dalam pengaturan tersebut.

Pertama, pengaturan mengenai objek sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara, objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara. Konsep tentang Keputusan Tata Usaha Negara 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.”

Sementara itu, pada ketentuan Pasal 1 Angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

“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 pemerintahan.”

Konsep tentang Keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan lebih menyeluruh serta memperluas kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga menimbulkan konstruksi baru tentang elemen-elemen yang terkandung dalam keputusan tata usaha negara yang akan menjadi obyek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Hal ini berefek pada bertambahnya ruang lingkup obyek gugatan yang dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, dengan demikian kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pemberlakuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah memeriksa, mengadili dan memutus:

1. Perbuatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan Administrasi Pemerintahan/ KTUN (*beschikkingsdaad*);
2. Tindakan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

³ Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: 2002, hlm. 83-84

Kedua, pengaturan mengenai status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Pasal 3 Ayat (2) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara 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.”

Selanjutnya, Pasal 3 Ayat (3) Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

“dalam hal peraturan perundangan-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.”

Hal ini bertolak belakang dengan ketentuan Pasal 77 Ayat (5) Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

“penyelesaian upaya administratif berupa keberatan yang tidak diselesaikan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud, maka keberatan tersebut dianggap dikabulkan.”

Hukum acara mengenai pengajuan permohonan ini semestinya harus menyesuaikan diri agar tidak terjadi tumpang tindih dalam tindakan dan keputusan pihak yang berwenang.

Ketiga, pengaturan mengenai pengajuan gugatan bagi sengketa yang melalui upaya administratif. Pasal 76 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan, menetapkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Dalam hal 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 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. sebagaimana ketentuan Pasal 48 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, 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. Pengadilan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dimaksud jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara mensyaratkan penyelesaian upaya administratif secara menyeluruh dan tuntas (*uitputten*). Pasal 76. Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-undang Administrasi Pemerintahan, mensyaratkan penyelesaian upaya administratif terbatas kepada Atasan Pejabat melalui banding administratif. Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima hasil penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menetapkan bahwa penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif diserahkan kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan selanjutnya dapat diajukan permohonan kasasi. Seluruh tahapan upaya administratif merupakan bagian penyelesaian peradilan, sehingga tahapan selanjutnya pada acara pemeriksaan peradilan berada pada kewenangan (kompetensi) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang dan mengacu dari judul penelitian hukum, penulis merumuskan permasalahan yang akan menjadi obyek dari penelitian ini dan merupakan dasar pertanyaan dari uraian latar belakang di atas, maka permasalahan penelitian hukum ini dirumuskan bagaimana Perbandingan pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan bagaimana implikasi dari pengaturan terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

PEMBAHASAN

Perbandingan Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan antara UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Administrasi Pemerintahan memiliki kedudukan yang setara. Serta kedua undang-undang ini juga bersifat mengikat secara umum.

UU Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mengenai objek sengketa tata usaha negara, yaitu Keputusan Tata Usaha Negara. 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.

Perbedaan pengaturan antara dua peraturan perundang-undangan ini dapat dilihat dari 3 aspek pengaturan, yaitu:

1. Pengaturan terhadap definisi dan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara;
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.

Dalam penulisan hukum ini, penulis akan membahas dan analisis perbandingan tiga pengaturan di atas secara satu persatu. Perbandingan hukum pertama yang akan penulis bahas dan analisis adalah Perbandingan pengaturan terhadap hakikat keputusan tata usaha negara, sebagaimana diketahui bahwa keputusan tata usaha negara merupakan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan pasal-pasal yang dibandingkan disini adalah Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, adapun pernyataan dari ketentuan pasal-pasal tersebut adalah sbb:

Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara:

“Keputusan Tata Usaha Negara 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”.

Pasal 1 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan:

“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 pemerintahan”.

Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan:

Keputusan Tata Usaha Negara 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.

Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, tampak bahwa UU Administrasi Pemerintahan memperluas konsep keputusan tata usaha negara.

Konsep Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara 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 sbb:

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;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Unsur-unsur keputusan tata usaha negara menurut Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan yaitu:⁴

- a. Penetapannya merupakan 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 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.
- d. Bersifat final dalam arti luas.
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum.
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Berdasarkan unsur-unsur keputusan tata usaha negara yang dimaksud dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara 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 Peradilan Tata Usaha Negara, 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 keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, yang sebelumnya diatur secara terperinci dan sempit di dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara menjadi diperluas oleh UU Administrasi Pemerintahan.

Untuk membandingkan hakikat keputusan tata usaha negara menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi Pemerintahan ini, penulis akan menjadikan unsur-unsur keputusan tata usaha negara 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 Peradilan Tata Usaha Negara suatu keputusan tata usaha negara merupakan suatu penetapan tertulis. Istilah “penetapan tertulis” dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara 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.

⁴ Anita Marlin Restu Prahistapa, Lapon Tukan Leonard dkk, 2017, Friksi Kewenangan PTUN Dalam Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Berkaitan Dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara, *Diponegoro Law Journal*, Volume 6 Nomor 2 Tahun 2017, hlm 9.

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 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, setiap tindakan faktual yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara bisa saja menimbulkan akibat hukum berupa kerugian bagi masyarakat. Selain keputusan tata usaha negara yang dapat diajukan gugatan, setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembuatan serta pemenuhan Keputusan Tata Usaha Negara juga dapat digugat.

Kedua, unsur berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara. Kegiatan menerbitkan keputusan tata usaha negara dan/atau melakukan tindakan yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi Pemerintahan tersebut merupakan tindakan hukum. Tindakan hukum Badan atau Pejabat tata usaha negara adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi.

Definisi tindakan Administrasi Pemerintahan juga dicantumkan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang 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”.

Dengan demikian tindakan hukum Badan atau Pejabat tata usaha negara memiliki unsur-unsur sbb:

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:⁵

1. Melakukan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*);
2. Mengeluarkan Peraturan (*regeling*);
3. Mengeluarkan Keputusan/Ketetapan (*beschikking*)

Berdasarkan pembagian perbuatan hukum diatas, perbuatan hukum yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara hanyalah perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*) saja. Sedangkan perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan Peraturan (*regeling*) dan perbuatan pemerintah dalam

⁵ Kartika Widya Utama, 2015, Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif, *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2 September 2015, hlm. 145.

melakukan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*) tidak termasuk perbuatan pemerintah yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan hal tersebut, maka perbuatan pemerintah yang dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara hanya perbuatan pemerintah sepanjang berkaitan dengan kegiatan mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*), sedangkan perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan Peraturan (*regeling*) dan perbuatan pemerintah dalam melakukan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*) tidak dapat dijadikan obyek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini merupakan salah satu syarat formil suatu keputusan tata usaha negara dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, undang-undang ini memperluas obyek sengketa tata usaha negara yakni dengan menjadikan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*) sebagai bagian dari pengertian keputusan tata usaha negara, sehingga tidak hanya terbatas dalam ranah pembuatan, penerbitan dan keabsahan keputusan tata usaha negara, melainkan juga telah memasukkan tindakan faktual (materiil) dalam rangka pelaksanaan keputusan tata usaha negara 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:⁶

1. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada;
2. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek perdata;
3. Terdapat hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Dalam 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.

Dalam perspektif UU Administrasi Pemerintahan, 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 faktual 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

⁶ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 114.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan merupakan kompetensi Peradilan Umum.⁷

Selain itu, menurut UU Administrasi Pemerintahan, keputusan tata usaha negara tidak hanya keputusan yang telah menimbulkan akibat hukum melainkan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum juga didefinisikan sebagai keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara.

Keempat, Unsur bersifat final. Menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara, 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;
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 keputusan tata usaha negara diartikan lebih luas yaitu termasuk keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Selain itu, Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara suatu keputusan tata usaha negara telah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata,

Berdasarkan uraian perbandingan pengaturan terhadap hakikat Keputusan Tata Usaha Negara yang telah penulis uraikan dalam pembahasan tersebut maka dapat diperoleh hasil analisis sbb:

Bahwa sebagaimana diketahui bahwa UU Peradilan Tata Usaha mengatur mengenai hukum materil sekaligus hukum formil. Hukum materil dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara 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 Peradilan Tata Usaha Negara ini dinyatakan terhadap ketentuan peralihan yaitu Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

Dengan berlakunya Undang-undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undnag Nomor 5 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-

⁷ Ujang Abdullah, *Reformasi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Berkaitan Dengan Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan*, <http://ptun-jakarta.go.id>, diakses pada 25 Maret 2018.

undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 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.

Dengan adanya ketentuan Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan ini, maka konsep Keputusan Tata Usaha Negara yang diterapkan adalah konsep keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Menurut hemat penulis, konsep Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU Peradilan Tata usaha Negara masih tetap hidup sepanjang dimaknai lebih luas sesuai dengan maksud Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, sehingga menurut penulis Keputusan Tata Usaha Negara dimaknai sebagai:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB;
5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);

6. Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum;
7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Dengan adanya perluasan makna terhadap Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, maka seluruh ketentuan Pasal dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara yang menggunakan frasa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus dimaknai lebih luas sesuai maksud Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Hal ini berdampak pada terjadinya perluasan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, karena Pasal 47 UU Peradilan Tata Usaha Negara 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 Peradilan Tata Usaha Negara, 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 Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara, maka makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 10 UU Peradilan Tata Usaha Negara menjadi:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara

- lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
 4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB;
 5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);
 6. Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum;
 7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka Keputusan Tata Usaha Negara 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).

Implikasi dari Pengaturan Terhadap Hakikat Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

Berdasarkan hasil perbandingan terhadap hakikat keputusan tata usaha negara menurut Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang telah dibahas dalam rumusan masalah pertama, maka akan didapatkan hasil analisa dan kajian terhadap implikasi dari pengaturan terhadap hakikat

keputusan tata usaha negara dan upaya administratif dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan sbb:

1. Adanya Perluasan Kriteria Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara

Dengan adanya definisi keputusan yang lebih luas dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, kriteria keputusan tata usaha negara dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi tidak relevan lagi. Namun dengan melihat ketentuan pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, kriteria keputusan tata usaha negara yang diatur dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara masih diakui eksistensinya sepanjang diberikan pemaknaan yang lebih luas terhadap makna keputusan tata usaha negara.

Dengan adanya perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara, maka makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 10 UU Peradilan Tata Usaha Negara menjadi:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang yang berlaku dan AUPB;
5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);
6. Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum;

7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Frasa penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, perlu diberi penjelasan oleh pembuat undang-undang, yaitu jenis dan batasan penetapan tertulis yang dimaksud serta jenis tindakan faktual yang dimaksud sesuai undang-undang. Oleh karena itu perlu diberi penjelasan terhadap setiap isi Pasal 87 Undang-undang Administrasi pemerintahan karena dapat menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat.

Berkaitan dengan keputusan tata usaha negara yang bersifat final dalam arti luas, hal ini perlu diberi batasan secara tegas termasuk cara menentukan atau mengelompokkan hal tersebut. Penjelasan Pasal 87 huruf d Undang-undang Administrasi Pemerintahan menjelaskan:

Bahwa yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.

Berdasarkan penjelasan tersebut, obyek sengketa yang berupa keputusan tata usaha negara yang bersifat final dalam arti luas, dapat saja terjadi pada saat praktek penyelenggaraan pemerintahan atau dilakukannya diskresi. Penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Peradilan Tata usaha Negara menyatakan bahwa final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau lain belum bersifat final karenanya dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Penjelasan terhadap frasa keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum dimaknai sebagai KTUN, sebagai perbuatan hukum publik oleh pemerintah tentu menimbulkan akibat hukum. Undang-undnag Administrasi Pemerintahan tidak menjelaskan keputusan yang bagaimana yang dapat dikelompokkan sebagai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan bagaimana cara menentukan potensi tersebut.

2. Adanya Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara

Perbedaan pengaturan terhadap kriteria keputusan tata usaha negara ini membawa konsekuensi terhadap turut diperluasnya objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara. Sejalan dengan pendapat J.J.H. Brugink semakin banyak unsur dalam suatu obyek sengketa maka semakin kecil ruang lingkup kompetensi pengadilan. Sebaliknya semakin sedikit unsur dalam obyek sengketa semakin luas kompetensi pengadilan. Ketentuan dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara ini dikenal dengan istilah 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 dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang kemudian dianggap disamakan dengan sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang nyata tertulis.⁸

Dengan demikian kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan pemberlakuan Undang-undang Administrasi Pemerintahn adalah memeriksa, mengadili dan memutus:

⁸ Budiamin Rodding, “Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik”, *Tanjungpura Law Journal*, Vol 1, Issue 1, January 2017, hlm. 30.

1. Perbuatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan Administrasi Pemerintahan/ KTUN (*beschikkingsdaad*);
2. Tindakan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

Berdasarkan hasil pembahasan pada rumusan masalah pertama, perluasan kriteria keputusan tata usaha negara dianggap memberikan keadilan dan manfaat bagi masyarakat, hal ini berkaitan dengan keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat dengan Badan dan/atau Pejabat Tata usaha Negara dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, tindakan administrasi pemerintah dapat merugikan masyarakat, tindakan yang merugikan ini dapat berupa keputusan yang bersifat tertulis maupun berupa tindakan faktual. Selama belum diberlakukannya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, hanya keputusan tertulis yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara, namun setelah diundangkannya Undang-undang Administrasi pemerintahan tindakan faktual juga menjadi obyek sengketa tata usaha negara, karena sebelum diberlakukannya Undang-undang Administrasi Pemerintahan tindakan faktual yang dilakukan pemerintah merupakan kewenangan peradilan umum.

3. Keputusan Fiktif Positif Masih Belum Memberikan Jaminan Kepastian Hukum

Keputusan fiktif positif merupakan tujuan dari politik hukum Undang-undang Administrasi pemerintahan agar administrasi pemerintah

lebih responsif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Meskipun Undang-undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa permohonan 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.

Meskipun permohonan dianggap dikabulkan dan ketentuan yang mengatur bahwa keputusan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat tata usaha negara yang bersifat positif dianggap mempermudah masyarakat dalam memperoleh permohonannya, namun hal ini sesungguhnya mempersulit masyarakat karena meskipun permohonan dianggap telah dikabulkan,, namun masyarakat masih tetap harus menempuh upaya peradilan untuk memperoleh keputusan atau tindakan dari Badan dan/atau Pejabat administrasi. Dalam pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak semua Badan dan/atau Pejabat administrasi secara sukarela melaksanakan putusan pengadilan, sehingga hal ini masih belum memberikan keadilan bagi masyarakat karena meskipun permohonan 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.

4. Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding ke PTUN (Pengadilan Tingkat Pertama) Tidak Sesuai Dengan Asas Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Murah.

Penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui upaya administratif sesungguhnya memberikan keuntungan bagi masyarakat karena pihak yang menyelesaikan sengketa adalah Badan atau/dan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang lebih paham lingkup permasalahan di lingkup interennya. Pengajuan gugatan yang telah melalui upaya banding administratif ke pengadilan tingkat pertama memberikan ketidakadilan bagi masyarakat, karena banding administratif sudah dianggap sama dengan penyelesaian di Pengadilan Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat pertama) sehingga apabila diajukan ke pengadilan tingkat pertama akan membutuhkan waktu yang lebih lama dibandingkan langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

PENUTUP

Hakikat sebuah keputusan tata usaha negara menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara hanyalah mencakup keputusan tertulis saja tanpa memasukan tindakan faktual sebagai bagian dari keputusan tata usaha negara; keputusan tata usaha negara tersebut berisi tindakan hukum Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan *beschikking*, sehingga tindakan pemerintah berupa tindakan materil dan tindakan dalam menerbitkan peraturan tidak dianggap sebagai objek pengaturan di dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Selain itu suatu keputusan yang dapat digugat adalah keputusan yang telah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Apabila dibandingkan dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, hakikat sebuah keputusan tata usaha negara tidak hanya keputusan dalam bentuk tertulis saja

melainkan termasuk tindakan faktual; dengan memasukkan tindakan faktual sebagai makna dari *beschikking*, maka tindakan pemerintah yang dapat digugat ke PTUN bukan saja tindakan pemerintah dalam menerbitkan Keputusan melainkan tindakan materil pemerintah juga dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara; Selain itu keputusan tata usaha negara yang dapat digugat tidak hanya keputusan yang telah menimbulkan akibat hukum, melainkan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum juga merupakan bagian dari sebuah keputusan tata usaha negara. dengan demikian, maka hakikat KTUN dalm UU PTUN masih diakui relevansinya sepanjang dimaknai lebih luas sesuai maksud Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan. berdasarkan hasil pembahasan dan analisis maka dapat diperoleh unsure-unsur keputusan tata usaha negara pasca lahirnya Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah:

1. Penetapan tertulis, termasuk tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan eksekutif, Legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya; (menggunakan pengertian pemerintahan dalam arti luas);
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB;
5. Bersifat konkret, individual dan final; (frasa final disini memiliki arti yang lebih luas);
6. Telah menimbulkan akibat hukum dan berpotensi menimbulkan akibat hukum;
7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

Perbedaan pengaturan mengenai status keputusan yang didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, keputusan tersebut bersifat fiktif negatif, karena kata negatif ini memiliki makna bahwa keputusan ini merupakan penolakan akan suatu hal yang dimohon maupun penolakan untuk memproses suatu permohonan, sehingga tidak menimbulkan hak/ kewajiban dan tidak menimbulkan keadaan hukum yang ada. Apabila dibandingkan dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan, keputusan tersebut bersifat fiktif positif, karena permohonan masyarakat dianggap diterima sehingga menimbulkan hak/kewajiban maupun keadaan hukum yang sebenarnya sudah ada. Berdasarkan hal tersebut, apabila keputusan didiamkan oleh Badan dan/atau Pejabat TUN maka keputusan bersifat fiktif positif, karena keputusan yang didiamkan ini masih dalam lingkup ranah bestuur (pemerintah) oleh karena itu tunduk kepada UU Administrasi Pemerintahan. Meskipun demikian diperlukan mekanisme pengajuan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Selain itu, sifat fiktif positif ini bertujuan agar Badan dan/atau Pejabat Administrasi bersikap lebih responsif dalam menangani permohonan yang diajukan oleh masyarakat.

Implikasi dari Pengaturan terhadap Hakikat Keputusan dan upaya administratif dalam Undang-undang PTUN dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan dikaitkan dengan rumusan masalah pertama, yaitu:

- a. Adanya Perluasan Kriteria Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara;
- b. Adanya Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Keputusan Fiktif Positif Masih Belum Memberikan Jaminan Kepastian Hukum;
- d. Pengajuan Gugatan Yang Melalui Upaya Administratif Berupa Banding ke PTUN (Pengadilan Tingkat Pertama) Tidak Sesuai Dengan Asas Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Murah.

SARAN

Masukan bagi revisi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara maupun Undang-undang Administrasi Pemerintahan agar pengaturan mengenai keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa di PTUN dapat saling melengkapi dan adanya harmonisasi sehingga perluasan kompetensi PTUN akibat diperluasnya definisi KTUN dapat diatasi dengan adanya regulasi yang saling melengkapi dan adanya harmonisasi, serta mampu menciptakan keseimbangan antara kedua peraturan perundang-undangan terkait sehingga kewenangan dan kompetensi PTUN dapat dinyatakan secara jelas dan implisit dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara, memberikan jaminan dan kepastian bagi masyarakat yang permohonannya didiamkan oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta: 2011.

Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: 2002.

Jurnal

Anita Marlin Restu Prahastapa, Lapon Tukan Leonard dkk, 2017, Friksi Kewenangan PTUN Dalam Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Berkaitan Dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara, *Diponegoro Law Journal*, Volume 6 Nomor 2 Tahun 2017.

Budi Amin Rodding, "Keputusan Fiktif Negatif dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik", *Tanjungpura Law Journal*, Vol 1, Issue 1, January 2017.

Kartika Widya Utama, 2015, Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif, *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2 September 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sumber Lainnya

Ujang Abdullah, *Reformasi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Berkaitan Dengan Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan*, <http://ptun-jakarta.go.id/html>.