

KAJIAN HUKUM PENERAPAN FIKTIF NEGATIF DALAM HUKUM  
ADMINISTRASI NEGARA SEBAGAI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

*Saindra Arafa Syam*

*15.11.1001.1011.205*

*Fakultas Hukum, Jurusan Ilmu Hukum*

*Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda, Samarinda. Indonesia*

Abstract

*Public services are organized by the government or public service providers in terms of the petition filed by society, of course, expect to be met. But sometimes an application for a decree can not be met in terms of both requirements are not met nor of the procedural aspects of the old and long. One path taken apart complaint or objection submitted to the government, is through the legal system by submitting an application or a lawsuit at the Administrative Court of the State. Good application to obtain admission decision as provided for in Article 53 of Law No. 30 of 2014 on Government Administration and through lawsuits filed related to the refusal or decision fictitious negative as stipulated in Article 3 of Law No. 5 of 1986 concerning the State Administrative Cour., The resolution attempts through the courts is ultimum remudium (the last resort) for citizens to obtain the appropriate public service expected. Lawsuit or application to obtain the Decree of the Government would be expected to provide for community legal certainty, in addition as a correction for public servant in serving the community*

Abstrak

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah

atau penyelenggara pelayanan publik dalam hal adanya permohonan yang diajukan oleh masyarakat, tentunya mengharapkan dapat dipenuhi. Akan tetapi terkadang permohonan untuk mendapatkan surat keputusan tidak dapat terpenuhi baik dari segi persyaratan yang tidak terpenuhi maupun dari aspek prosedural yang lama dan panjang. Salah satu jalur yang ditempuh selain pengaduan atau keberatan yang disampaikan kepada pemerintah, adalah melalui jalur hukum dengan mengajukan permohonan atau gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Baik permohonan untuk mendapatkan keputusan penerimaan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun melalui gugatan yang diajukan terkait keputusan penolakan atau keputusan fiktif negatif

sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Upaya penyelesaian melalui jalur Pengadilan merupakan ultimatum remedial (upaya terakhir) bagi masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang sesuai diharapkan. Gugatan maupun permohonan untuk mendapatkan keputusan dari Pemerintah tentunya diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, selain itu sebagai koreksi bagi pelayanan publik dalam melayani masyarakat.

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Undang-Undang

Administrasi Nomor 30 Tahun 2014 secara filosofis mendorong lahirnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien,

transparan dan akuntabel. Selama ini pejabat publik yang menjadi ujung tombak penyelenggaraan pemerintah masih memiliki paradigma sebagai kelompok elit yang dilayani bukan melayani masyarakat, Sehingga muncullah persoalan-persoalan birokrasi yang berbelit-belit.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, telah lahir terlebih dahulu berbagai Undang-Undang yang mendorong agar pelayanan publik khususnya yang dilakukan Pemerintah semakin transparan, efektif dan akuntabel.

### C. Van Vollenhoven

membagi hukum administrasi Negara menjadi beberapa bagian.

- a. hukum pemerintahan.

- b. hukum peradilan, yang terdiri dari :
  - 1) hukum tata Negara formal/peradilan tata Negara
  - 2) hukum acara perdata
  - 3) hukum administrasi formal/peradilan administrasi Negara
  - 4) hukum acara pidana
- c. hukum kepolisian
- d. hukum proses perundang-undangan

Sementara itu pada karangannya yang kedua, **Van Vollenhoven** mengatakan bahwa Hukum Administrasi Negara tidak bermaksud hanya mengekang pemerintah agar jangan bertindak sewenang-wenang dengan kekuasaannya, melainkan memberikan keleluasan kepada pemerintah

untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat, bahkan juga menentukan kewajiban-kewajiban kepada rakyat sesuai dengan paham kesejahteraan yang dianut oleh negara.”<sup>1</sup>

“Sementara itu, **J.H.A. Logemann** berpendapat bahwa Hukum Administrasi Negara meliputi peraturan-peraturan khusus, yang disamping hukum perdata positif yang berlaku umum, mengatur cara-cara organisasi negara ikut serta dalam lalu lintas masyarakat. Kemudian **E. Utrecht** mengatakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara.”<sup>2</sup>

Diantaranya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 14 Tahun

2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik serta Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang *Ombudsman*. “Undang-Undang tersebut diharapkan mampu mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*) yang kemudian berkolerasi dengan semakin meningkatnya kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.”<sup>3</sup>

“Secara teoretik, Hukum Administrasi Negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan konsepsi negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu. Meskipun demikian, Hukum Administrasi Negara sebagai suatu cabang ilmu, khususnya

<sup>1</sup> Imly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, PT RajaGrafindoPersada: Jakarta, hlm. 45-47  
<sup>2</sup> Phillipus M Hadjon. DKK, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, GajahMada University Press: Yogyakarta, hlm. 23-24

<sup>3</sup> Irvan Mawardi, 2016, *Paradigma Baru Peradilan Tata Usaha Negara : Respon Peradilan Administrasi Terhadap Demokratisasi*, Thafa Media, Yogyakarta. hlm. 75

diwilayah hukum kontinental, baru muncul belakangan. Pada awalnya, khususnya di negeri Belanda, Hukum Administrasi negara ini menjadi suatu kesatuan dengan Hukum Tata Negara dengan namastaat-*en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Prancis sebagai bidang tersendiri disamping Hukum Tata Negara.”<sup>4</sup>

Salah satu tindakan administrasi oleh pemerintah yang biasanya merugikan adalah dalam hal penerbitan sebuah keputusan. Pejabat Tata Usaha Negara terkadang lalai dalam melaksanakan kewajiban administratifnya untuk menerbitkan sebuah Keputusan yang telah menjadi kewajibannya. Keengganan untuk menerbitkan sebuah Keputusan dipengaruhi

oleh berbagai factor, misalnya ada kepentingan pejabat Tata Usaha Negara terhadap keputusan yang mestinya diterbitkan. Adanya penolakan terhadap penerbitan sebuah Keputusan yang telah menjadi kewenangan berpotensi melahirkan sengketa administrasi, karena Sikap mengabaikan atau mendiamkan permohonan jelas dapat menimbulkan kerugian dipihak warga masyarakat yang memohonkannya dan dapat menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.

“Didalam teori tentang etika administrasi negara, salah satu cara untuk mengawasi dan mencegah terjadinya sikap mengabaikan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan melakukan apa yang disebut pertanggung jawaban legal. Hukum administrasi mengatur bahwa sikap diam

---

<sup>4</sup> Kuntjoro Purbopranoto, 1975, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumnihlm: Bandung: 12-19.

Pejabat Tata Usaha Negara dalam menerbitkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara biasa dikenal dengan Keputusan Fiktif Negatif.”<sup>5</sup>

Keputusan yang bersifat Fiktif Negatif adalah sikap diam Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dimohonkan oleh orang atau badan hukum perdata, dalam kurun waktu tertentu, sedangkan hal tersebut menjadi kewajibannya. Fiktif Negatif diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya pasal 3 ayat 1,2 dan 3 telah mengatur tentang penyelesaian sengketa administrasi apabila Pejabat Tata Usaha Negara bersikap diam

terhadap kewajibannya menerbitkan sebuah Keputusan yang dimohonkan oleh warga Masyarakat.

“Pelayanan yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional pada dasarnya merupakan pelayanan yang termasuk dalam bentuk pelayanan yang menghasilkan produk (Sertifikasi hak atas tanah) yang dapat digugat melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Bentuk gugatan yang biasa diajukan terhadap pelayanan pertanahan adalah dalam hal sertifikat hak yang dianggap tidak sesuai dan lain-lain. Namun sikap diam yang dilakukan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menimbulkan kerugian terhadap warga masyarakat yang melakukan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain kerugian dibiaya, waktu dan tenaga, padahal kepemilikan sertifikat

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.77

tanah dapat meredam masalah sengketa tanah.”<sup>6</sup>

Keputusan Tata Usaha Negara yang Fiktif Negatif ini dapat memunculkan satu persoalan serius yakni pada durasi waktu yang cukup lama bagi pemohon Keputusan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap permohonan yang diajukan kepada Pejabat yang berkepentingan. Filosofi kehadiran Pasal Fiktif Negatif sebenarnya cukup sederhana yakni agar pengadilan memberikan kepastian hukum terhadap sikap Pejabat Administrasi yang menolak melayani sebuah permohonan masyarakat.

Administrasi pemerintah harus bersifat cepat, akuntabel, transparan dalam melayani warga masyarakat. Keputusan yang Fiktif (tidak ada) dan Negatif (menolak) adalah cerminan pelayanan Administrasi yang tidak akuntabel. Oleh karena itu perlu pendekatan hukum agar pelayanan Administrasi bergerak secara cepat dan akuntabel. Namun dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjadi sebuah paradigma baru dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara karena dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut tidak menganut Fiktif Negatif melainkan Fiktif Positif.

---

6

<http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/3112/pemerintah-butuh-pembenahan-terkait-sertifikasi-pertanahan>, Diakses pada tanggal 18 maret 2019, pukul 21:44 Wita

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji hal-hal tersebut, sehingga penulis mengajukan skripsi dengan judul “**Kajian Hukum Penerapan Fiktif Negatif Dalam Hukum Administrasi Negara Sebagai Keputusan Tata Usaha Negara**”

#### **B. Perumusan dan Pembatasan Masalah**

Sebenarnya permasalahan yang ingin dicari jawabnya dalam penulisan ini cukup banyak namun untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian tersebut lebih terarah dan memudahkan dalam pembahasan maka permasalahan perlu dibatasi. Adapun permasalahan sebagaimana

dimaksud dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan fiktif negatif dalam hukum administrasi negara pada proses penerbitan sertifikat hak atas tanah ?
2. Bagaimana upaya hukum terhadap fiktif negatif pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ?

#### **C. Maksud dan Tujuan Penulisan**

Maksud penulisan ini adalah untuk menjelaskan secara rinci terkait penerapan fiktif negatif didalam hukum administrasi negara sebagai suatu keputusan pejabat tata usaha negara. Adapun tujuan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui apakah aturan fiktif negatif dalam hukum administrasi negara ini dapat dilaksanakan terkait proses penerbitan sertifikat hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui upaya hukum terhadap fiktif negatif pejabat Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tentang Administrasi Pemerintahan

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Penerapan Fiktif Negatif Dalam Hukum Administrasi Negara Pada Proses Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah**

Dalam menyelenggarakan tugas dan perannya, Badan Pertanahan Nasional memiliki standar prosedur yang antara

lain berisi substansi yang mengatur jangka waktu pelayanan. Aturan itu diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 2015 di mana setiap kegiatan diberikan pembatasan waktu minimal dan/atau maksimal.

Petugas penegak hukum di kantor pertanahan melaksanakan pendaftaran tanah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku berdasarkan perundang-undangan tersebut dalam hal bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran tanah. Apabila Masyarakat yang mengajukan Permohonan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

terkait penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah tidak mendapatkan kejelasan dari Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara tersebut dan sudah melewati batas waktu yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni empat bulan maka masyarakat memiliki peluang untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara untuk segera mendapatkan Keputusan dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Sikap fiktif negatif ini jelas bertentangan dengan teori pelayanan publik yang seharusnya Badan atau Pejabat tata Usaha Negara memberikan pelayanan kepada masyarakat secara responsif dan harus memberikan kepastian hukum

terhadap masyarakat, sehingga sikap diam tersebut harusnya dapat membuat kehidupan masyarakat lebih sejahtera.

#### **B. Upaya Hukum Terhadap Fiktif Negatif Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan**

Berdasarkan asas preferensi hukum terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mengatasi konflik norma, yaitu :

##### 1. *Lex posterior derogat legi priori*

Dalam asas ini memberikan ketentuan bahwa apabila terdapat suatu peraturan perundang-undangan yang baru diberlakukan kemudian masih terdapat undang-undang 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.

Perspektif sistem hukum administrasi negara umum (*general rule*), terdapat pula ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut, Maka ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mengatur tentang Keputusan Fiktif Negatif

haruslah dikesampingkan berdasarkan asas peraturan perundang-undangan *lex posterior derogat legi priori*, yang artinya peraturan perundangan yang terkemudian (berlaku kemudian) menyisihkan peraturan perundangan yang terdahulu, dasar hukum dari penulis adalah

berdasarkan Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor:27/PEN.DIS/2015/PTU N-Dps, dalam penetapan tersebut jelas hakim mengenyampingkan Fiktif Negatif dan hakim menetapkan harus menggunakan Fiktif Positif.

Meskipun ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tidak dicabut oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, berdasarkan asas

peraturan perundang-undangan *lex posterior derogat legi priori*, demi hukum ketentuan fiktif negatif tersebut haruslah dikesampingkan (*derogasi*) dan dianggap tidak memiliki kekuatan hukum mengikat untuk diterapkan dalam prosedur administrasi pemerintahan dalam kerangka sistem hukum administrasi negara Indonesia.

Selain dasar hukum berdasarkan Penetapan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 27/PEN.DIS/2015/PTUN-Dps, ada pula asas yang mengatakan *Qui tacet consentire videtur* yang artinya “siapa yang berdiam diri dianggap menyetujui”, asas ini jelas berkesinambungan dengan Fiktif Positif yakni sikap diam Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dianggap mengabulkan, dan

sikap Fiktif Positif ini dapat memberikan pelayanan publik yang maksimal karena dapat merespon secara cepat permohonan yang diajukan oleh masyarakat sehingga keputusan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara tersebut dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, hal inilah yang menjadi dasar penulis sebagai upaya hukum terhadap perbuatan Fiktif Negatif.

Dapat di lihat pula upaya hukum dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini berbeda, upaya hukum yang dapat dilakukan untuk keputusan yang “fiktif

negatif” adalah dengan mengajukan Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sikap diam Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut guna untuk mendapatkan Putusan terkait sikap diam tersebut, sedangkan upaya hukum terhadap keputusan yang “fiktif positif” adalah dengan cara mengajukan Permohonan ke Peradilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan Penetapan terkait sikap diam Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut.

## **P E N U T U P**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diuraikan oleh penulis, maka dapat dirumuskan dua kesimpulan sebagai berikut :

1. Penerapan fiktif negatif dalam hukum administrasi negara pada proses penerbitan sertifikat hak atas tanah, dapat memberi peluang kepada masyarakat karena sikap diamnya dianggap sebagai penolakan sehingga sikap diam tersebut dapat menjadi objek gugatan yang dilayangkan masyarakat ke Peradilan Tata Usaha Negara sehingga hal tersebut dapat menimbulkan sengketa Administrasi antara masyarakat dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
2. Upaya hukum terhadap fiktif negatif pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

yaitu dengan cara mengajukan permohonan ke Peradilan Tata Usaha Negara dan harus mengenyampingkan fiktif negatif berdasarkan pada Asas *Lex posterior derogat legi priori* dan yang diberlakukan haruslah fiktif positif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan dan upaya untuk mendapatkan putusan terkait fiktif positif sudah diatur didalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan atau Tindakan

Badan atau Pejabat Pemerintah.

## **B. Saran**

1. Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara harus lebih cermat lagi dan lebih responsif terhadap permohonan yang diajukan oleh masyarakat dalam hal ini terkait permohonan penerbitan sertifikat hak atas tanah, agar tidak menimbulkan kelalaian, kerugian, kebimbangan dan kebingungan yang dirasakan oleh masyarakat dikarenakan sikap diam yang dilakukan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan agar tidak menjadi sengketa Administrasi antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Masyarakat.

2. Karena terdapat dua Undang-Undang yang berpandangan beda terhadap suatu permasalahan yang sama, maka haruslah diadakan uji materiil terhadap Undang-Undang yang sudah tidak dapat digunakan lagi dikarenakan sudah ada Undang-Undang yang baru, atau dengan cara merubah Undang-Undang yang lama agar selaras dengan Undang-Undang yang baru agar tidak menimbulkan permasalahan didalam mencari Keadilan.

*Tata negara*.Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Phillipus M Hadjon. DKK,2011, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: GajahMada University Press.

KuntjoroPurbopranoto,1975,*Beb erapaCatatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung : Alumnihlm.

<http://dprd.jatimprov.go.id/berita/id/3112/pemerintah-butuh-pembenahan-terkait-sertifikasi-pertanahan>

## DAFTAR PUSTAKA

Irvan Mawardi.2016. *Paradigma Baru PTUN Respon Peradilan Administrasi TerhadapDemokratisasi*.Y ogyakarta: Thafa Media.

Imly Asshiddiqie,2014, *Pengantar Ilmu Hukum*