

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS BIROPATOLOGI YANG BERIMPLIKASI MALADMINISTRASI: ANALISIS TINDAKAN PENUNDAAN BERLARUT DALAM PROSES PERIZINAN

LEGAL PROTECTION OF MALADMINISTRATIVE BIROPATOLOGY: ANALYSIS OF PROPOSED DELIVERY ANALYSIS IN THE LICENSE PROCESS

Tedi Sudrajat

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

Jl. Prof. Dr. H.R Boenyamin No.708 Purwokerto

e-mail: tedi.unsoed@gmail.com

(Diterima 19 Oktober 2018, Direvisi 26 Oktober 2018, Disetujui 27 November 2018)

Abstrak

Tindakan penundaan berlarut dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berimplikasi menghambat menerbitkan KTUN telah menimbulkan persoalan hukum yang dapat terindikasi maladministrasi. Tindakan penundaan berlarut ini dikategorikan sebagai biopatologi yang dapat menurunkan kepercayaan masyarakat dan legitimasi birokrasi. Karena itulah, permasalahan yang dikaji berupa Pertama, bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan penundaan berlarut yang berimplikasi maladministrasi dalam Pembuatan KTUN; dan Kedua, perlindungan hukum melalui penegakan disiplin PNS dalam tindakan penundaan berlarut pembuatan KTUN. Metode yang digunakan adalah doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Analisis hukum digunakan secara normatif kualitatif melalui penafsiran secara gramatikal dan sistematis. Dari hasil analisis ditemukan bahwa perlindungan hukum adalah kewajiban pemerintah untuk menciptakan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat/badan hukum yang mengajukan permohonan KTUN. Bentuk perlindungannya dapat berupa mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan pemberian sanksi disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil yang mengabaikan tugasnya.

Kata kunci : biopatologi, penundaan berlarut, perlindungan hukum dan maladministrasi

Abstract

The prolonged act of delay from the State Administration Agency or Agency which has the implication of inhibiting the issuance of the KTUN has caused legal problems that could indicate maladministration. This protracted delay is categorized as biopatology which can reduce public confidence and legitimacy of the bureaucracy. For this reason, the problems studied are in the form of First, the form of legal protection against protracted delays that have maladministration in the Making of KTUN; and Second, legal protection through the enforcement of civil servant discipline in the act of delaying the creation of KTUN. The method used is doctrinal with a legislative approach, a case approach and a conceptual approach. Legal analysis is used in qualitative terms through grammatical and systematic interpretation. From the results of the analysis it was found that legal protection was the government's obligation to create legal certainty and justice for the community / legal entity that submitted the KTUN application. The form of protection can be in the form of filing a lawsuit in the State Administrative Court and giving disciplinary sanctions to Civil Servants who ignore their duties.

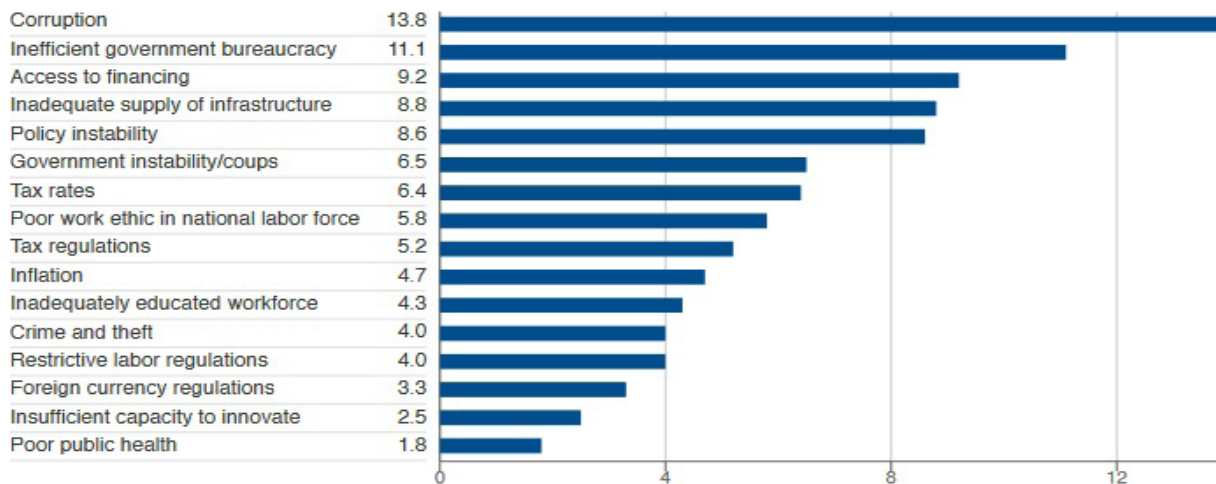
Keywords: biopatology, protracted delays, legal protection and maladministration

PENDAHULUAN

Tidak dapat dipungkiri bahwa penerapan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah masih belum sesuai dengan tujuan digagasnya reformasi birokrasi. Pada tahun 2017, *World Economic Forum* (WEF)

merilis *Global Competitiveness Report* 2017-2018 dan teridentifikasi bahwa faktor birokrasi masih menjadi kendala terbesar kedua (setelah korupsi) dalam hal penguatan daya daing Indonesia sebagaimana tertera dalam grafik di bawah ini.

Grafik 1



Source: Global Competitiveness Report 2017-2018

Mencermati grafik diatas dan dikorelasikan dengan kondisi birokrasi saat ini, maka titik soalnya adalah ketika pemerintah belum mampu memperbaiki sistem pelayanan yang efektif dan efisien. Sumber utamanya menurut Shadik (2017) adalah masih terjangkitnya birokrat dengan penyakit-penyakit birokrasi yang disebut dengan *bureaupathology*. Dalam tulisan ini, penulis akan fokus pada salah satu bentuk penyakit birokrasi yang kerap kali menjadi kendala dalam penguatan pelayanan publik yaitu tindakan penundaan berlarut dari pejabat yang berwenang yang menghambat dalam mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan oleh masyarakat/badan hukum.

Secara faktual, sumber utama dari biopatologi adalah pola pikir dan perilaku birokrasi yang cenderung menerjemahkan birokrasi sebagai sarana untuk mengatur dan mengurus masyarakat, yang kemudian diejawantahkan melalui pembuatan aturan dan sistem kepegawaian secara sepihak. Aturan dan sistem inilah yang kemudian diterapkan sebagai aturan main yang disebut dengan standar prosedur. Tentu saja aturan main seperti ini menuurut Sudrajat (2017), tidak menjadi *fair* (berkeadilan) karena masyarakat sebagai pengguna hanya dijadikan sebagai obyek, tanpa mempunyai peranan yang menentukan dalam pembuatan aturan. Karena itulah,

sistem yang dibangun cenderung otonom dan tidak akuntabel, sebab bermuara pada kepentingan sepihak tanpa melibatkan kebutuhan riil dari penggunanya. Berdasar pola tersebut, maka jelas kondisi ini akan memberikan potensi dan celah pelanggaran berupa tindakan maladministrasi. Menurut Hadjon (1994) maladministrasi dimaknai sebagai perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberi pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif dan tidak patut didasarkan sebagian atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang atau fakta, serta tidak masuk akal.

Tindakan penundaan berlarut pemerintah dalam hal mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat *beschikking*, seperti halnya izin, dispensasi atau konsesi (dalam kondisi tertentu) dapat masuk dalam kategori tindakan maladministrasi. Berdasarkan prosedurnya, pemerintah memiliki kedudukan yang superior karena diberikan wewenang untuk mengeluarkan atau tidak mengeluarkan KTUN, adapun pemohon (masyarakat atau badan hukum) hanya mampu menunggu konfirmasi hasil keputusan pemerintah.

Contoh kongkrit dari tindakan penundaan berlarut ini terjadi di Kabupaten Bandung Barat. Plt Bandung Barat, Yayat T. Soemitra mengakui bahwa sudah sejak lama pengurusan izin di Bandung Barat memakan waktu hingga berbulan-bulan, malah bahkan bertahun-tahun. Padahal, izin dapat dikeluarkan dalam tempo beberapa hari atau beberapa jam saja dengan catatan pemohon memenuhi persyaratan. Implikasi dari keberlarutan izin menjadikan akses penyalahgunaan wewenang atas dasar kepentingan tertentu. Kondisi ini terjadi pada kasus Meikarta yang menurut Sofyan Djalil titik soalnya ada dalam proses perizinan di tingkat Pemda. Karenanya perlu diterapkan *Online Single Submission* (OSS) agar izin transparan. Disisi lain, KPK menduga ada persoalan yang terjadi dalam pengurusan perizinan Meikarta dan melakukan review terhadap proses perizinan tersebut sesuai kewenangan yang dimiliki secara administratif.

Contoh kasus diatas dapat menjadi obyek sengketa dalam konteks penyalahgunaan wewenang atas dasar keberlarutan dan pengabaian pembuatan izin dan sudah sepatutnya dikaji dalam rangka pemenuhan hak dan memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan.

Dalam tulisan ini terdapat 2 (dua) pendapat yang berbeda perspektif, Pertama, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP), izin yang diabaikan berlarut atau diabaikan oleh Pemerintah sehingga tidak keluarnya izin dianggap sebagai permohonan yang dikabulkan sehingga sulit dikatakan sebagai maladministrasi. Pendapat ini mengacu pada UUAP yang mengadopsi konsepsi *Lex Silencio Positivo* yakni suatu mekanisme hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu tertentu dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu. Keputusan dan/atau

tindakan pengabaian pembuatan izin secara serta merta dianggap telah dikabulkannya izin secara hukum sebagai akibat permohonan tersebut tidak ditetapkan dan/atau tidak dilakukan dalam batas waktu kewajiban sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan atau dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah. Pendapat ini ada benarnya ketika masyarakat/badan hukum memiliki berkas lengkap dan meminta agar adanya putusan pengadilan terhadap penetapan positif. Namun kondisi ini tidak sepenuhnya tepat ketika dibenturkan dengan pola perizinan yang berjenjang dan membutuhkan persetujuan dari pejabat yang berwenang.

Adapun pendapat kedua menyatakan bahwa persoalan pengurusan izin akan selalu terkait dengan fungsi administratif yang wewenangnya berada pada pemerintah. Pada prinsipnya, masyarakat membutuhkan penetapan yang sifatnya positif bukan hanya fiktif positif, apalagi terhadap proses pengurusan izin yang dilakukan secara berjenjang sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi inilah yang mengakibatkan masyarakat/badan hukum menunggu pemerintah untuk membuat penetapan positif. Dampaknya adalah pemerintah superior terhadap pemohon izin dan terjadi pembiaran dan keberlarutan pengurusan izin. Ombudsman menyatakan bahwa terdapat 10 bentuk maladministrasi yang dilaporkan ke lembaga Ombudsman di antaranya penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, dan permintaan imbalan. Selain itu penyimpangan prosedur, bertindak tidak layak, berpihak, hingga diskriminasi termasuk kedalam bentuk-bentuk maladministrasi. Adapun maladministrasi yang paling banyak mendapatkan laporan adalah perizinan di pemerintah daerah.

Mencermati hal diatas, maka tulisan ini menjadi penting untuk dianalisis terkait dengan pengabaian pemerintah melalui keberlarutan proses izin dan implikasinya

terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang melakukan tindakan pelalaian tugas pemerintahan yang dibebankan kepadanya. Atas dasar hal tersebut, maka persoalan yang dikaji berupa *Pertama*, bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan penundaan berlarut yang berimplikasi maladministrasi dalam Pembuatan KTUN; dan Kedua, perlindungan hukum melalui penegakan disiplin PNS dalam tindakan penundaan berlarut pembuatan KTUN.

PEMBAHASAN

Tinjauan Pustaka

Dalam konsep Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN), keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting. Begitu pentingnya kedudukan wewenang pemerintahan tersebut sehingga Stroink dan Steenbeek dalam Sadjiono (2008) menyebutnya sebagai konsep inti dalam HTN dan HAN (*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats en administratief recht*). Menurut Nicolai dalam Ilmar (2014), wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yakni, tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum (*het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechshandelingen is handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan*). Selanjutnya, dikemukakan oleh Ilmar (2014) bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.

Menurut Ridwan (2011), terkait dengan keberadaan wewenang, terdapat asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*), yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada subjek hukum dengan tujuan tertentu. Menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap

sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir; het gebruiken van een bevoegdheid voor een ander doel*). Asas spesialisitas dapat diketahui dengan membaca peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari kewenangan yang dilaksanakan. Konteks pembahasan ini senada dengan yang disampaikan oleh Schrijvers dan Smeets: "*Een bestuursorgaan mag en door de wet toegekende bevoegdheid allen gebruiken voor het doel dat de wetgever voor ogen had. Gebruik voor persoonlijke of andere doeleinden is dus verboden. Detournement de pouvoir is dus handelen in strijd met het specialiteitsbeginsel*". (Organ Pemerintahan hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas spesialisitas).

Secara normatif, wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, menurut Sudrajat (2017), substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu. Apabila dalam tindakan hukum terdapat pelanggaran yang didasarkan pada wewenangnya, maka hal ini disebut dengan penyalahgunaan wewenang.

Hadjon (2010) menyatakan bahwa dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, maka haruslah dibuktikan secara faktual bahwa:

1. Pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain;
2. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan;
3. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan

tujuan yang telah diberikan kepada wewenangnya itu; dan

4. Pengalihan tujuan didasarkan atas *interest* pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain.

Dalam kaitan ini, penyalahgunaan wewenang hanya mungkin dilakukan oleh mereka yang memperoleh wewenang atas dasar atribusi dan delegasi. Pihak yang diberi dan yang menyalahgunakan wewenang adalah pihak yang dibebani tanggungjawab hukum. Hal ini sejalan dengan asas hukum "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid dan geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban dan tidak ada per-tanggungjawaban tanpa kewajiban).

Norma HAN yang relevan dengan masalah ini adalah keabsahan (*rechmatigheid*) dalam penggunaan wewenang, yakni "*doing the right thing*" and *is doing this "in the right way"* atau melakukan sesuatu yang benar dengan cara yang benar. Dalam kaitan ini, Pasal 17 ayat (1) UU AP menyatakan bahwa, badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Larangan melampaui wewenang;
Pasal 18 ayat (1) UU AP menyatakan bahwa, badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:
 - 1) melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - 2) melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
 - 3) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
Pasal 18 ayat (2) UU AP menyatakan bahwa, badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampur-

adukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.

- c. Larangan Bertindak Sewenang-Wenang.
Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c UU AP apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan; dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Basah (1992) "*abus de droit*" (tindakan sewenang-wenang), yaitu *perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan*. Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.

Dalam praktik di lingkup pemerintahan, penyalahgunaan wewenang berupa tindakan penundaan berlarut dalam hal pelayanan publik oleh pemerintah dapat saja berakibat maladministrasi. Dalam kaitan ini, terminologi dari maladministrasi dipahami lebih luas dari sekadar penyimpangan yang bersifat ketatabukuan, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara kepada masyarakat. Secara lebih umum, maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan, pelanggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa parameter dari tindakan

maladministrasi adalah peraturan hukum dan kepatutan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik. Crossman menurut Masthuri (2005), mengklasifikasikan bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi, yaitu: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, tindakan tidak layak, jahat, kejam, dan semena-mena.

Bentuk-bentuk perbuatan yang termasuk maladministrasi yang paling umum adalah penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, ketidakjelasan informasi, tindakan sewenang-wenang, ketidakpastian hukum, dan salah pengelolaan. Terkait dengan pengabaian pemerintah terhadap permohonan KTUN, maka penulis memasukan tindakan tersebut dalam konteks maladministrasi karena biopatologi. Menurut Nurtjahjo (2013), beberapa diantara meliputi:

- a. *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atas suatu kasus. Jadi suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa ada keputusan akhir yang jelas;
- b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat; dan
- c. *Cicumloution* yaitu Penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak. Banyak janji tetapi tidak ditepati. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.

Perlu digarisbawahi bahwa persoalan biopatologi didasarkan pada posisi pemerintah sebagai pejabat administrasi yang dalam mengeluarkan kebijakan (*beleid*) biasanya hanya berdasarkan interpretasi yang dipahami olehnya, namun dengan adanya kebebasan bertindak pada pemerintah dalam menjalankan fungsi administrasi, dapat saja terjadi perbuatan atau tindakan yang menyimpang dari peraturan

hukum yang berlaku sehingga cenderung dapat menimbulkan kerugian pada pihak *administrabele*. Praktiknya, biopatologi yang berimplikasi maladministrasi dapat menurunkan kepercayaan masyarakat dan legitimasi birokrasi. Dalam konteks kepegawaian, apabila pejabat yang diberikan wewenang tersebut adalah PNS, maka terdapat konsekuensi hukum terhadap tindakan yang dilakukan berupa persoalan wewenang dan pelanggaran disiplin PNS.

Metodologi

Metode yang digunakan adalah doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Tulisan ini menggunakan spesifikasi secara deskriptif analitis melalui bahan hukum primer, sekunder dan tersier sebagai bahan kajian tentang bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan penundaan berlarut yang berimplikasi maladministrasi dan upaya penegakan disiplin PNS dalam pengabaian pembuatan KTUN.

Analisis hukum digunakan secara normatif kualitatif dengan menggunakan logika deduktif dan didasarkan pada penafsiran secara gramatikal dan sistematis. Kedua penafsiran tersebut digunakan untuk mengkorelasikan obyek pengabaian kewajiban, maladministrasi, tindakan penundaan berlarut dan biopatologi. Adapun subyek dari tulisan ini adalah pejabat yang diberikan wewenang, yang sebagian besar diberikan wewenangnya kepada PNS.

Analisis dan Hasil

Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Penundaan Berlarut Yang Berimplikasi Maladministrasi Dalam Pembuatan KTUN

Maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman) diartikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang

dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Menurut Yasin (2016), media untuk memberikan perlindungan hukum melalui mekanisme laporan kepada Ombudsman dan kemudian di-tindaklanjuti dengan rekomendasi temuan jika terdapat pelanggaran. Apabila terkait dengan persoalan tindakan penundaan berlarut dalam pembuatan KTUN, maka media perlindungan hukumnya adalah pengadilan yang mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus sengketa TUN. Pasal 1 Angka 9 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) 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.

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU Peratun, menyebutkan unsur-unsurnya sebagai berikut:

- 1) Penetapan Tertulis;
- 2) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- 3) Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- 4) Konkret, Individual dan Final; dan
- 5) Menimbulkan akibat hukum.

Unsur-unsur tersebut merupakan suatu kesatuan (bersifat kumulatif), jadi suatu keputusan dapat disebut KTUN jika telah memenuhi elemen-elemen tersebut secara kumulatif.

Pada saat ini, pengertian mengenai KTUN diatur pula dalam UU AP. Akibat dari dikeluarkannya UU tersebut terjadi suatu perluasan kompetensi absolut dari Peratun. Dalam hal ini termaktub dalam pengertian KTUN sebagaimana termaktub dalam Pasal

1 angka 7 UUAP yang 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.

Pasal 1 angka 7 UUAP tersebut mengandung unsur:

- a. Ketetapan Tertulis
- b. Dikeluarkan oleh Badan dan atau/ Pejabat Pemerintahan
- c. Dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan pengertian KTUN yang terdapat dalam pasal 1 angka 7 UUAP tersebut, maka KTUN (objek sengketa) yang terdapat dalam UU Peratun lebih sempit pengertiannya dibandingkan dengan pengertian KTUN menurut UUAP, karena semakin banyak unsur dalam suatu pasal, maka semakin sempit cakupannya. Semakin sedikit unsur suatu pasal maka cakupan pengertiannya akan lebih luas.

Salah satu bentuk perlindungan hukum yang terkait dengan obyek tindakan penundaan berlarut atas permohonan KTUN adalah perbenturan tafsiran mengenai obyek sengketa di TUN. Pengaturan mengenai status keputusan terhadap permohonan yang diabaikan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 53 UU AP dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintah. Pasal 53 ayat (3) dan ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa permohonan (masyarakat) yang tidak ditindaklanjuti oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan keputusan dan/atau tindakan, dianggap dikabulkan secara hukum (fiktif positif). Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah pengadilan yang berwenang memutuskan permohonan semacam ini.

Hal inilah yang mengantarkan pada hak untuk menggugat di Peratun adalah hak untuk membela kepentingan hukum sebagai

salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang.

Perlindungan Hukum Melalui Penegakan Disiplin PNS Dalam Pengabaian Pembuatan KTUN

Tindakan penundaan berlarut atas permohonan KTUN dikategorikan sebagai maladministrasi. Atas dasar itu, maka pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan hukum terhadap pelanggaran tersebut.

Di lingkungan PNS dalam rangka menjamin tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas pekerjaan telah dibuat suatu ketentuan Peraturan Disiplin PNS, dimana ketentuan tentang disiplin PNS tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS (PP Disiplin PNS). PP Disiplin PNS ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhkan kepada PNS yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina PNS yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang.

Menurut Pasal 1 angka 1, Disiplin PNS adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Dalam PP Disiplin PNS dibahas tentang pelanggaran disiplin yaitu setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja.

Terkait dengan persoalan tindakan penundaan berlarut atas permohonan KTUN, maka kondisi tersebut merupakan bagian yang sudah diatur dalam bagian larangan sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 PP Disiplin PNS. Atas dasar itu, maka menurut Sudrajat dan Hartini (2017) setiap PNS yang melanggar larangan akan diberikan sanksi

disiplin sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat 1 PP Disiplin PNS berupa hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang atau hukuman disiplin berat.

Keberadaan dari PP ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi pejabat yang berwenang menghukum serta memberikan kepastian dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Penjatuhan hukuman berupa jenis hukuman disiplin ringan, sedang, atau berat disesuaikan dengan berat ringannya pelanggaran yang dilakukan oleh PNS yang bersangkutan, dengan mempertimbangkan latar belakang dan dampak dari pelanggaran yang dilakukan. Berdasarkan analisis penulis, terkait dengan pengabaian atas permohonan KTUN, maka PNS yang melanggar larangan ini dikenakan hukuman disiplin sedang atau berat.

Hukuman disiplin sedang dibebankan ketika terdapat pelanggaran terhadap larangan berupa :

- a. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani;
- b. menghalangi berjalannya tugas kedinasan

Adapun hukuman disiplin berat dapat dijatuhkan bagi pelanggaran terhadap larangan:

- a. menyalahgunakan wewenang; dan
- b. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani.

Parameter yang digunakan untuk mengukur tingkat hukuman disiplin (baik sedang maupun berat) adalah dampak yang timbul, perbuatan yang dilakukan secara berulang dan pemenuhan unsur kejahatan dalam jabatan.

Pola penegakan hukuman disiplin PNS tetap didasarkan pada konsep pembinaan terhadap PNS melalui sifat yang reparatoir. Secara teknis, badan atau Pejabat Administrasi Negara setelah mempelajari hasil laporan pemeriksaan terhadap PNS

yang diduga melakukan pelanggaran disiplin harus mengeluarkan keputusan (*beschikking*).

PENUTUP

Perlindungan hukum terhadap tindakan penundaan berlarut dalam pembuatan KTUN oleh pemerintah sebagai tindakan maladministrasi dapat dilakukan melalui beberapa upaya, *Pertama*, menggugat di Peratun; dan *Kedua*, menghukum PNS yang terbukti melakukan pelanggaran disiplin. Dalam kaitan ini pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kondisi pemerintahan yang berorientasi pada tata pemerintahan yang baik, dengan menghindari terjangkitnya biropatologi di struktur PNS di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjahran. 1992. Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara. *Bandung: Alumni*
- Hadjon, Philipus M. et.al. 1994. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. *Yogyakarta: Gadjah Mada University Press*
- _____. 2010. Hukum administrasi dan Good Governance. *Jakarta: Universitas Trisakti*
- Hartini, Sri dan Sudrajat, Tedi. 2017. Hukum Kepegawaian di Indonesia. *Jakarta: Sinar Grafika*
- H.R, Ridwan. 2011. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi, *Jakarta: Raja Grafindo Persada*
- Ilmar, Aminuddin. 2014. Hukum Tata Pemerintahan. *Jakarta: Prenadamedia Group*.
- Masthuri, Budhi. 2005. Mengenal Ombudsman Indonesia. *Jakarta: Pradnya Paramita*
- Nurtjahjo, Hendra. 2013. Memahami Maladministrasi. *Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia*
- Shadik, Md. Shirajis. 2017. Rediscovering the Challenges of Seeding = Good Governance⁶ in Bangladesh: A Bureau-Pathology. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science IOSRJHSS*, 22 (9)
- Sudrajat, Tedi. 2017. Menelaah Persoalan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, *Jurnal Civil Service, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, Badan Kepegawaian Negara*. 11 (2)
- Yasin, Muhammad Rus'an. 2016. Telaah Tentang Rekomendasi Ombudsman Terhadap Fraud Perbankan, *e Jurnal Katalogis*, 4 (11)
- Sadjijono. 2008. Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi. *Yogyakarta: LaksBang*
- Sudrajat, Tedi. 2017. Hukum Birokrasi Pemerintah: Kewenangan dan Jabatan. *Jakarta: Sinar Grafika*,