

PROBLEMATIKA PENYELESAIAN PERKARA “FIKTIF POSITIF” DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Bambang Heriyanto
Balitbang Diklat Kumdil MA-RI
Jalan Cikopo Selatan Desa Sukamaju Megamendung Bogor
hery_judge@yahoo.com

Naskah diterima : 27/03/2019, revisi : 31/05/2019, disetujui 14/06/2019

ABSTRAK

Manajemen persidangan sebagai implementasi penanganan perkara permohonan fiktif positif menampakkan kekhususannya dibandingkan dengan penanganan perkara biasa di Pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan perkara permohonan fiktif positif yang langsung berkekuatan hukum tetap menampakkan penguatan peradilan tingkat satu dalam penegakan hukum sebagai ekspektasi pencari keadilan yang sekaligus implementasi asas peradilan cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Meskipun di sisi lain menimbulkan problematika, terutama akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat terbitnya keputusan dan/atau tindakan sebagai hasil eksekusi putusan Hakim dalam perkara permohonan fiktif positif. Dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya beberapa problematika adalah suatu kewajaran, mengingat perubahan yang signifikan baik dari aspek paradigma dan pola manajemen penanganan perkara.

A. Pendahuluan.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Selama ini pelayanan publik masih dianggap identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Kualitas pelayanan publik di Indonesia saat ini berada di bawah Vietnam, Filipina, Thailand, Malaysia, Jepang, Hongkong serta Singapura dengan skor 9,27 dari skala 0 – 10. Di samping itu kemudahan berbisnis di Indonesia juga menempatkan Indonesia pada peringkat ke-120 dari 180 negara.

Dengan posisi peringkat kemudahan berbisnis sebagaimana dilansir tersebut, *indeks global competitiveness report* kita pada peringkat ke-120 dari 180 negara.¹

Upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.²

Tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan oleh aparatur pemerintahan direspons secara positif oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, Lembaran Negara RI Tahun 2014 No. 292). Kehadiran Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Undang-undang Administrasi Pemerintahan juga sekaligus menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.³ Selain itu juga penting bagi publik sebagai pedoman dalam rangka memperoleh layanan administrasi pemerintahan.

Salah satu materi penting yang diusung oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah paradigma baru dalam administrasi pemerintah, yakni penormaan prinsip atau konsepsi *lex silencio positivo*. Istilah *Lex Silencio Positivo* adalah terminologi campuran antara bahasa Latin (*lex*) dan Spanyol (*Silencio Positivo*) yang dalam terminologi hukum berbahasa Inggris disamakan

¹ Dr. Adi Suryanto, M.Si, Kepala Lembaga Administrasi Negara saat memberikan sambutan pada pembukaan acara "Launching Indeks Persepsi Inovasi Pelayanan Publik dan Forum Replikasi Inovasi" di Gedung LAN, Jakarta, Kamis (16/11/2017). Online tersedia di : <http://lan.go.id/id/berita-lan/pelayanan-publik-harus-terukur>. Tanggal 18 Maret 2019.

² Konsiderans, "Menimbang" UU No. 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik. LN RI Tahun 2009 Nomor 112.

³ Konsederans "Menimbang" huruf c. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administarsi Pemerintahan. Lembaran Negara RI No. 2014 Nomor. 292.

dengan istilah *fictious approval* atau *tacit authorization*.⁴ Dalam khasanah hukum administrasi pemerintahan di Indonesia, prinsip *Lex Silencio Positivo*, biasa dikenal dengan konsep fiktif positif.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa prinsip *Lex Silencio Positivo* adalah sebuah aturan hukum yang mensyaratkan otoritas administrasi untuk menanggapi atau mengeluarkan permohonan keputusan/tindakan yang diajukan kepadanya dalam limit waktu sebagaimana yang ditentukan peraturan dasarnya dan apabila prasyarat ini tidak terpenuhi, otoritas administrasi dengan sendirinya dianggap telah mengabulkan permohonan penerbitan keputusan/tindakan itu.

Prinsip tersebut dalam Undang-Undang Admisitrasi Pemerintahan diatur dalam pasal 53 yang pada pokoknya sebagai berikut : Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Apabila dalam batas waktu tersebut Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Konsep ini dalam khasanah hukum administrasi disebut keputusan fiktif positif.

Ketentuan dalam Pasal 53 UU Admnistrasi Pemerintahan tersebut adalah merupakan perubahan dari paradigma lama yang dianut oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur sebagai berikut : Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau sepuluh hari - apabila tidak diatur dalam peraturan perundang-undangannya- telah lewat, maka Badan atau

⁴ Oswald Jansen, *Comparative Inventory of Silencio Positivo* (Utrecht School of Law, 2008). p.4. dalam : Enrico Simanjuntak, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6 Nomor 3, November 2017 : hal 381.

Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

Berdasarkan prinsip fiktif negatif, apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktunya telah lewat, keadaan tersebut dipersamakan menerbitkan keputusan yang bersifat menolak. Sebaliknya menurut prinsip fiktif positif, apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu yang ditentukan telah lewat, maka secara hukum dianggap telah menerbitkan keputusan yang bersifat mengabulkan permohonan (keputusan fiktif positif). Pada negara Prancis, perubahan rezim keputusan fiktif negatif menjadi keputusan/tindakan fiktif positif tidak terlepas dari disahkannya oleh parlemen Prancis (*Assemblée Nationale*) pada tanggal 23 Oktober 2013 sebuah undang-undang yang dimaksudkan untuk menyederhanakan hubungan antara otoritas administratif dan publik, yang sebelumnya telah diatur dalam UU No. 2000-321.⁵

Perubahan paradigma dari yang semula fiktif negatif sesuai ketentuan Pasal 3 UU PTUN, menjadi keputusan fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan mencerminkan adanya spirit peningkatan kualitas pelayanan publik sebagai bagian dari reformasi birokrasi bagi aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Spirit peningkatan pelayanan publik dan telah dinormakan dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak akan paripurna apabila tidak didukung atau tidak dilengkapi dengan perangkat upaya hukum yang efektif agar norma tersebut dapat ditegakkan. Untuk kepentingan tersebut, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai forum upaya hukum yang bisa ditempuh oleh pemohon layanan yang tidak diberikan layanan secara baik. Pemohon dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan tersebut. kemudian Pengadilan dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari kerja,

⁵ Enrico Simanjuntak, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6 Nomor 3, November 2017. hlm. 387.

akan menentukan apakah persyaratan permohonan telah terpenuhi dan tenggang waktu telah terlampaui, untuk kemudian ditentukan secara hukum dikabulkan atau tidak permohonan tersebut. Dalam praktik, upaya untuk memperoleh legitimasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara lazim disebut Permohonan Fiktif Positif⁶.

Pada tingkat implementasi di Pengadilan Tata Usaha Negara, tata cara Permohonan Fiktif Positif tersebut telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 8 Tahun 2017, tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah.

Perkara fiktif positif memberikan kewenangan pengadilan sangat besar diberikan oleh pembuat undang-undang, sehingga jangan sampai kewenangan ini disalahgunakan (*abuse of functions*). Idealnya, hakim-hakim dalam perkara fiktif positif mendapatkan sertifikasi pelatihan dari Mahkamah Agung (MA). Terlebih lagi berlakunya prinsip fiktif positif dalam UUAP tidak dibarengi dengan perubahan pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) yang masih menganut prinsip fiktif negatif. Karena itu, ditemui adanya semacam polarisasi pandangan di kalangan hakim Peratun, polarisasi tersebut dalam arti sebagian sudah menggunakan fiktif positif dan sebagian lain masih belum mengakui pranata fiktif positif.⁷ Di samping itu di tataran praktik juga masih ditemukan permasalahan mengenai objek permohonan, tenggang waktu pengajuan permohonan, luas dan batas pembuktian hakim, dan akses hukum bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan terhadap keputusan fiktif positif.⁸ Oleh

⁶ Di Belanda, keputusan fiktif positif dapat digugat di pengadilan, (gugatan masalah administrasi di Dewan Negara diajukan di pengadilan tingkat banding), namun gugatan semacam ini hanya dapat diajukan oleh pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh akibat keluarnya keputusan fiktif positif. Sementara itu Perancis menentukan dalam peraturannya, jenis layanan apa saja yang termasuk rezim fiktif positif dan layanan public mana yang termasuk rezim fiktif negat. Jadi di Perancis masih memberlakukan keputusan fiktif negative secara terbatas. (Hasil study banding ke *Courts administratives d'appel Of Lyon*).

⁷ Enrico Simanjuntak, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6 Nomor 3, November 2017 .hlm. 384.

⁸ Direktorat Tata Usaha Negara Ditjendmiltun Mahkamah Agung RI. *Kuesioner Bimtek Sengketa Fiktif Positif*. Online tersedia : https://docs.google.com/forms/d/1WdfTp2Oq4kwzte6i3jh-RUwV5-Jx50S-ZrWZXBcaOzc/viewform?edit_requested=true . tanggal 1 Maret 2019

karena itu, kiranya sangat penting untuk dilakukan tinjauan kritis bagaimana implementasi dan problematika penyelesaian perkara fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara.

B. Pembahasan.

1. Limitasi Objek Permohonan (*objectum litis*) Fiktif Positif.

Secara normatif, prosedur penyelesaian permohonan fiktif positif, selain diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, juga diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor. 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah. Peraturan Mahkamah Nomor 8 ini adalah perubahan dan penyempurnaan dari Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 3 PERMA No. 8 Tahun 2017, Objek permohonan fiktif positif adalah kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan administrasi pemerintahan yang dimohonkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Yang menjadi permasalahan hukum adalah, apakah seluruh permohonan yang tidak dikabulkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan harus secara hukum dianggap dikabulkan dan oleh karenanya yang bersangkutan dapat menjadikan keadaan itu menjadi objek permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara ?

Menjawab pertanyaan tersebut, PERMA No, 8 Tahun 2017 mengatur, bahwa tidak semua permohonan kepada pemerintah yang tidak ditanggapi dapat

dijadikan abjek permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara, akan tetapi dilakukan limitasi (pembatasan) sebagai berikut⁹ :

- Permohonan dalam lingkup kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan dimana permohonan tersebut diajukan ;
- Permohonan diajukan dalam lingkup menyelenggarakan fungsi pemerintahan;
- Hal yang dimohon adalah keputusan dan /atau tindakan yang belum pernah ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan; dan
- Permohonan untuk kepentingan Pemohon secara langsung.

Berdasarkan kriteria yang diatur dalam PERMA No. 8 Tahun 2017 tersebut, maka ditekankan bahwa yang dapat dijadikan objek permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah suatu permohonan terhadap terbitnya keputusan dan/atau tindakan yang belum pernah ditetapkan. Dengan demikian, misalnya permohonan pembatasan terhadap Keputusan yang sudah ditetapkan, maka apabila hal tersebut tidak ditanggapi dalam waktu yang ditentukan, hal tersebut tidak termasuk perkara fiktif positif, tetapi merupakan gugatan biasa di pengadilan Tata Usaha Negara. Sebagai contoh, dalam kasus perkara fiktif positif yang diajukan PT Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) untuk mencabut pembatalan Rencana Kerja Usaha RAPP oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, perkara ini tentu tidak termasuk kategori permohonan fiktif negatif, karena permohonan diajukan agar dilakukan pembatalan terhadap permohonan yang telah ditetapkan sebelumnya, sehingga dengan parameter PERMA No. 8 Tahun 2017, permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut tidak termasuk rezim perkara yang dapat diajukan dalam format gugatan fiktif positif.

⁹ Pasal 3 PERMA No. 08 Tahun 2017 tentang tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah. Berita Negara RI No. 1751, Tahun 2017.

Original intens dari fiktif positif pada UU No. 30 Tahun 2014 adalah hanya untuk permohonan baru, tidak untuk membatalkan keputusan yang sudah terjadi.¹⁰

Selanjutnya, menurut PERMA No. 8 Tahun 2017 itu juga dilakukan pembatasan, bahwa tidak termasuk objek Permohonan fiktif positif adalah : permohonan yang merupakan pelaksanaan dari putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan permohonan terhadap permasalahan hukum yang sudah pernah diajukan gugatan.¹¹

Limitasi tersebut penting dilakukan agar ada kesatuan sikap para Hakim dalam menerima dan mengadili perkara permohonan fiktif positif ini. Dimasa sebelum berlakunya PERMA No. 8 Tahun 2017, baik permohonan terhadap keputusan baru atau permohonan terhadap pembatalan keputusan yang telah ada sebelumnya, semua diterima pengadilan sebagai perkara fiktif positif. Hal mana terjadi karena PERMA No. 5 Tahun 2015 tidak mengatur mengenai pembatasan objek dalam pengajuan permohonan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Implikasinya adalah banyak putusan permohonan fiktif positif yang bermasalah dalam pelaksanaannya.

2. Karakteristik Khusus Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif.

Salah satu karakteristik khusus perkara/sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara yang membedakannya dengan perkara di lingkungan peradilan lain adalah adanya batasan tenggang waktu pengajuan gugatan/permohonan.

¹⁰ “Original intens dari fiktif positif pada UU 30/2014 hanya untuk permohonan baru, tidak untuk membatalkan keputusan yang sudah terjadi,” Demikian menurut Zudan Arif Fakrullah, Dirjend Dukcapil Kemendagri, dalam sidang lanjutan perkara fiktif positif yang diajukan PT Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) untuk mencabut pembatalan Rencana Kerja Usaha RAPP oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Senin (11/12/2017) .

¹¹ Pasal 3 ayat (2) PERMA No. 8 Tahun 2018 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah. Berita Negara RI No. 1751, Tahun 2017.

Pasal 55 Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur, gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan untuk gugatan fiktif negatif, maka tenggang waktu pengajuan gugatan adalah 90 (sembilan puluh} hari setelah lewatnya tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, atau setelah lewat batas waktu empat bulan dihitung sejak diterimanya permohonan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Ada kekhususan tenggang waktu pengajuan permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak batas waktu kewajiban menerbitkan keputusan dan/atau melakukan tindakan sesuai yang diatur dalam peraturan dasarnya. Atau setelah lewat 10 (sepuluh hari) kerja setelah permohonan secara lengkap diterima oleh Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara. Perhitungan tenggang waktu menggunakan hitungan hari kerja (bukan hari kalender) menunjukkan kekhususan dari perkara permohonan fiktif positif ini.

Peradilan tiga tingkat, yang diawali di pengadilan tingkat satu, dilanjutkan upaya banding di Pengadilan Tinggi dan terakhir di Mahkamah Agung adalah pola umum Pengadilan di Indonesia. Dalam penanganan perkara permohonan fiktif positif ini kembali ditemukan karakteristik khusus, dimana penyelesaian permohonan fiktif positif hanya diatur dan dilaksanakan hanya dalam satu tingkat, yakni langsung berkekuatan hukum tetap setelah diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat satu). Di samping itu, penyelesaian permohonan fiktif positif juga dilaksanakan hakim PTUN dalam waktu yang singkat sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan, yakni selama 21 hari sejak permohonan diajukan.¹²

¹² Pasal 53 ayat (5) UU No. 30 Tahun 2015 tentang Administrasi Pemerintahan, LNRI No. 2014 Nomor. 292.

3. **Kompetensi Hakim dalam Pembuktian Permohonan Fiktif Positif.**

Prosedur permohonan penetapan fiktif positif melalui PTUN secara rinci diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor. 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah. Di sini kembali terlihat adanya kekhususan dalam penanganannya permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berbeda dengan penanganan perkara fiktif negatif yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang prosedur pendaftaran, pengadministrasian di kepaniteraan perkara sampai dengan persidangannya dilaksanakan seperti halnya penanganan perkara gugatan biasa. Prosedur pengajuan perkara fiktif positif dilakukan pengaturan lebih rinci, mulai dari penyusunan surat permohonan, bagaimana pengadministrasian di bagian perkara, percepatan distribusi berkas, keharusan adanya penjadwalan sidang (*court calender*), pemanggilan sidang secara elektronik, manajemen persidangan, pengaturan tertib pembuktian, jangka waktu maksimal penyelesaian perkara sampai dengan format amar putusan.

Penyusunan permohonan fiktif positif secara limitatif diatur dalam PERMA No. 8 Tahun 2017, yakni diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya dalam 5 (lima) rangkap yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya. Terdapat syarat pengisian identitas yang berbeda apabila permohonan diajukan oleh orang perorangan dan/atau badan hukum perdata atau badan hukum pemerintahan. Dalam Surat Permohonan fiktif positif setelah menguraikan identitas Pemohon, harus menguraikan dasar permohonan yang meliputi ¹³ : kewenangan pengadilan (kompetensi absolut) pengadilan, Kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon yang merasakan kepentingannya dirugikan akibat tidak ditetapkannya Keputusan dan/atau tidak dilakukan Badan atau Pejabat Pemerintahan, alasan permohonan yang diuraikan

¹³ Pasal 2 ayat (4) Perma No 8 Tahun 2017

secara jelas dan rinci mengenai kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan, prosedur, dan substansi penerbitan keputusan dan/atau tindakan dan hal-hal yang dimohonkan untuk diputus (*petitum*). *Petitum* ini juga diatur hanya menyangkut, agar dikabulkan permohonan pemohon dan mewajibkan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan dan/atau melakukan tindakan sesuai permohonan pemohon.

Di dalam Surat Permohonan juga diuraikan objek permohonan, yakni kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan administrasi pemerintahan yang dimohonkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Sebagaimana diuraikan diatas, objek permohonan fiktif positif dilakukan limitasi sebagaimana diatur dalam pasal 3 PERMA No. 08 Tahun 2017.

Kekhususan berikutnya dalam pendaftaran dan pengadministrasian perkara fiktif positif adalah, adanya prosedur penelitian administratif yang didalamnya ada kewenangan pengembalian berkas oleh Penitera (*re jacking*) apabila gugatan tidak dilengkapi dengan persyaratan yang ditentukan.

Dalam proses ini Panitera wajib melakukan penelitian administrasi permohonan yang memuat alat bukti paling sedikit berupa bukti yang berkaitan dengan identitas pemohon, bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan permohonan yang sudah diterima lengkap oleh termohon, daftar calon saksi dan/atau ahli (apabila mengajukan saksi atau ahli), dan daftar bukti- bukti lain yang berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik, bila dipandang perlu¹⁵. Apabila berkas permohonan belum lengkap, panitera memberitahukan kepada pemohon untuk dipenuhi kekurangannya dan pemohon wajib melengkapinya paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya pemberitahuan kekuranglengkapan berkas.¹⁶ Apabila persyaratan berkas tidak dipenuhi pemohon sebagaimana yang telah diberitahukan panitera dan telah lewat 7 (tujuh) hari pemberitahuan itu, maka permohonan tersebut tidak diregistrasi dalam buku

¹⁴ Pasal 3 ayat (1) PERMA No. 8 Tahun 2017

register permohonan dan terhadap hal itu diberitahukan kepada pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan. Permohonan dapat diajukan kembali dengan permohonan baru disertai dengan kelengkapan permohonannya. Setelah berkas dinyatakan lengkap dan dinyatakan diterima oleh panitera, maka pemohon mendapat akta penerimaan berkas perkara setelah membayar panjar biaya perkara dan dicatat dalam buku register perkara dan diberi nomor perkara.

Prosedur selanjutnya sebagaimana diatur dalam PERMA No. 8 Tahun 2017, adalah panitera menyampaikan berkas perkara kepada ketua pengadilan pada hari permohonan diregistrasi. Pada hari itu juga ketua pengadilan menetapkan susunan majelis yang akan memeriksa permohonan tersebut. Ketua majelis hakim yang telah ditunjuk kemudian menetapkan sidang pertama dan jadwal persidangan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak berkas permohonan diterima majelis. Penetapan sidang pertama dan jadwal persidangan (*court calender*) diberitahukan kepada pemohon dan termohon, untuk termohon dilampiri salinan permohonan. Jadwal persidangan (*court calender*) yang telah diberitahukan *aquo* bersifat mengikat, dan tidak ditaatinya jadwal tersebut menyebabkan hilangnya kesempatan atau hak bagi pihak yang bersangkutan untuk berproses kecuali terdapat alasan yang sah, mengingat tenggang waktu penyelesaian permohonan penetapan adalah 21 (dua puluh satu) hari sejak permohonan didaftarkan. Pemeriksaan persidangan dilakukan oleh majelis tanpa melalui proses *dismissal* maupun pemeriksaan persiapan. Kecepatan dan singkatnya proses pengujian permohonan penetapan *aquo* merefleksikan prinsip efektivitas sebagaimana yang dimaksud dalam *good governance principle* untuk mewujudkan *good bestuur*.¹⁷

Alat bukti yang dapat diajukan dalam perkara permohonan fiktif positif adalah: 1. Surat atau tulisan, 2. Keterangan saksi, 3. Keterangan ahli, 4. Pengakuan para pihak, 5. Pengetahuan hakim dan/atau, 6. Alat bukti lain berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik. Di sini terlihat bahwa dalam

¹⁷ Bagus Teguh Santoso & Sadjijono : *Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance*. Jurnal Hukum Peratun, Volume 1, Februari 2018 : 119-144.

perkara permohonan fiktif positif diperkenalkan adanya alat bukti elektronik, yang alat bukti mana tidak dikenal sebagai alat bukti dalam perkara tata usaha Negara konvensional. Dimungkinkannya penggunaan alat bukti elektronik adalah penting untuk mengakomodir kemungkinan dibutuhkan pembuktian menggunakan produk sebagai teknologi informasi, sebagai implikasi kemajuan teknologi di segala bidang kehidupan.

Format substansi pertimbangan putusan permohonan penetapan fiktif positif tidak ada perbedaan signifikan dengan pertimbangan hukum putusan sengketa tata usaha Negara konvensional. Yakni, memuat alasan hukum yang terdiri dari unsur-unsur, antara lain : maksud dan tujuan permohonan, kewenangan pengadilan (kompetensi absolut), kedudukan hukum pemohon (*legal standing*), pendapat majelis (*ratio decidendi*), kesimpulan mengenai semua hal yang telah dipertimbangkan dan amar putusan permohonan penetapan fiktif positif. Yang menjadi pertanyaan adalah, sejauh mana kompetensi Hakim dalam mempertimbangkan perkara permohonan fiktif positif. Ada sementara hakim yang berpendapat, pertimbangan hukum putusan fiktif adalah lebih sederhana, yakni membuktikan, apakah permohonan yang diajukan pemohon telah melewati tenggang waktu yang ditentukan ? Apabila benar terbukti terbukti, maka permohonan dikabulkan.

Keistimewaan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili perkara permohonan fiktif positif ini adalah Putusan hasil pemeriksaan Majelis Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah bersifat final dan mengikat (*final and binding*), artinya putusan langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada pengadilan tingkat pertama (rezim peradilan satu tingkat). Peradilan satu tingkat untuk perkara permohonan fiktif positif ini adalah sangat tepat, karena merupakan implementasi asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan (*speedy justice*). Pemberian kewenangan kepada Pengadilan Tingkat satu untuk penyelesaian perkara dalam satu tingkat dan final dan binding, secara tidak langsung memperkuat kapasitas Pengadilan tingkat satu (d.h.i: Pengadilan Tata Usaha Negara) dalam menyelesaikan perkara, tapi di sisi lain pemberian kewenangan ini adalah mengandung tuntutan agar sumber daya

manusia (SDM) hakim tingkat satu meningkatkan kapasitas intelektualnya. Peningkatan kapasitas intelektual ini dapat selain secara mandiri, atau melalui diklat teknis sertifikasi.

Tidak bisa dipungkiri, “pembuktian” adalah hal yang paling strategis dalam penyelesaian suatu perkara di Pengadilan, tidak terkecuali dalam penanganan perkara permohonan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara. Yang menjadi problematika adalah sejauh mana kompetensi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pembuktian dalam perkara fiktif positif. Apakah hanya sekedar membuktikan secara formal permasalahan tentang, apakah permohonan diajukan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintah oleh Pemohon telah melampaui batas waktu yang ditentukan dan apabila terbukti kemudian oleh Hakim diputuskan permohonan dikabulkan ?. Hal mana juga mengingat begitu singkatnya waktu yang disediakan oleh Undang-Undang yakni selama 21 (dua puluh satu) hari kerja, apakah Hakim mampu menjangkau sampai pembuktian substansial, yakni menyangkut permasalahan mengenai telah terpenuhi atau tidaknya persyaratan permohonan, pemenuhan tenggang waktu dan pengajuannya diajukan kepada pihak/pejabat yang berwenang atau bukan.

Penulis berpendapat, mengingat penyelesaian perkara permohonan fiktif positif *final and binding* di satu tingkat peradilan, maka Hakim mempertimbangkannya perkara secara komprehensif. Artinya, hakim dalam mengabulkan atau tidaknya permohonan tidak sebatas persyaratan formal saja, tetapi juga aspek substansial menyangkut, apakah permohonan diajukan pihak berwenang, apakah persyaratan substansial telah dipenuhi, bagaimana segi kebijakan umum pemerintah menyangkut bidang atau urusan yang dimohon dan yang tidak kalah penting adalah, bagaimana kemungkinan implikasi bagi/terhadap pihak ketiga terkait.

4. Akses Pihak Ketiga Terhadap Keputusan TUN Pasca Putusan Fiktif Positif.

Dalam perkara Permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak dimungkinkan masuknya

pihak ketiga sebagai pihak berperkara atau pihak Intervensi.¹⁸ Pengaturan ini mudah saja difahami yakni dalam rangka kelancaran proses pemeriksaan perkara, mengingat tenggang waktu penyelesaian perkara permohonan fiktif positif hanya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja. Problematika muncul ketika norma tersebut dihadapkan dengan pengaturan mengenai final dan mengikat putusan permohonan fiktif positif dan harus dilaksanakan oleh Badan/Pejabat pemerintah dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak putusan pengadilan ditetapkan. (vide Pasal 53 ayat (6) UU AP). Berdasarkan ketentuan tersebut, maka terutuplah akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat terbitnya keputusan yang diterbitkan pejabat sebagai pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Karena pasal 2 huruf e Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur, Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap tidak bisa digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁹

Sebagai contoh, A mengajukan permohonan penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan. Permohonan tersebut dalam waktu yang ditentukan tidak mendapat tanggapan, padahal permohonan sudah dilengkapi persyaratan yang ditentukan. Kemudian A mengajukan permohonan kepada PTUN agar permohonannya dikabulkan dan Kepala Kantor Pertanahan diperintahkan untuk menerbitkan Sertifikat atas nama A. Putusan PTUN mengabulkan permohonan A dan Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Sertifikat. Dalam contoh kasus tersebut, sesuai dengan Pasal 11 ayat (4) PERMA

¹⁸ Pasal 11 ayat (4) PERMA No. 08 Tahun 2017.

¹⁹ Pasal 2 UUNo. 5 Tahun 1986 sebagaimana terakhir diubah dengan UUNo. 51 Tahun 2009.

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

No. 08 Tahun 2017, maka B (pihak ketiga) meskipun merasa kepentingannya dirugikan, selain ia tidak bisa masuk sebagai pihak intervensi, juga ia tidak bisa menggugat Sertifikat atas nama A tersebut ke PTUN.

Di negara hukum, negara sedapat mungkin menghindarkan tertutupnya akses keadilan bagi masyarakat pencari keadilan (*rechtszoekenden*). Tidak terkecuali akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan akibat tidak dimungkinkannya masuk sebagai pihak dalam perkara fiktif positif dan akibat terbitnya keputusan sebagai pelaksanaan putusan pengadilan perkara fiktif positif.

Oleh karenanya ke depan harus difikirkan mengenai perubahan aturan PERMA mengenai larangan pihak ketiga yang merasa kepentingannya dirugikan untuk dapat mengajukan permohonan intervensi dalam perkara permohonan fiktif positif, meskipun tentu dengan memperhatikan jangka waktu penyelesaian perkara yang dibatasi oleh Undang-Undang hanya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja.

C. Penutup.

1. Kesimpulan.

Manajemen persidangan sebagai implementasi penanganan perkara permohonan fiktif positif menampakkan kekhususannya dibandingkan dengan penanganan perkara biasa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Putusan perkara permohonan fiktif positif yang langsung berkekuatan hukum tetap menampakkan penguatan peradilan tingkat satu dalam penegakan hukum sebagai ekspektasi pencari keadilan yang sekaligus implementasi asas peradilan cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Meskipun di sisi lain menimbulkan problematika, terutama akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat terbitnya keputusan dan/atau tindakan sebagai hasil eksekusi putusan Hakim dalam perkara permohonan fiktif positif.

Dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya beberapa problematika adalah suatu kewajaran, mengingat perubahan yang signifikan baik dari aspek paradigma dan pola manajemen penanganan perkara.

2. Saran

Perlu dilakukan penyempurnaan PERMA tentang permohonan fiktif positif, khususnya menyangkut norma hukum pembuktian, agar ada kesamaan sikap para Hakim dalam melakukan pembuktian, terutama keharusan Hakim melakukan pembuktian aspek substansi, guna menghasilkan putusan yang kuat dari aspek formil maupun aspek substansi, mengingat putusan perkara permohonan fiktif positif langsung berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisde*) pada peradilan tingkat pertama.

Problematika, menyangkut tertutupnya akses keadilan bagi pihak ketiga yang merasa dirugikan akibat terbitnya keputusan dan/atau tindakan sebagai hasil eksekusi putusan Hakim dalam perkara permohonan fiktif positif, menurut penulis perlu dilakukan perbaikan Peraturan Mahkamah Agung tentang Fiktif Positif dengan dibukanya akses permohonan intervensi dari pihak ketiga yang merasa kepentingannya di rugikan.

Mengingat perubahan yang signifikan baik dari aspek paradigma dan pola manajemen penanganan perkara, maka penanganan perkara permohonan fiktif positif ditangani oleh hakim khusus yang bersertifikasi, agar dihasilkan hakim yang komprehensif dalam penanganan perkara guna menghasilkan putusan yang benar dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Bagus Teguh Santoso & Sadjjono : *Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance*. Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 , Februari 2018 : 119-144.

Muchsan. 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Hetifah Sj. Sumarto. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Sjachran Basah. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Bagus Teguh Santoso dan Sadjidjono, *Keputusan Fiktif Positif Sebagai Bentuk Reformasi Birokrasi Berdasarkan Prinsip Good Governance*, Jurnal Hukum Peratun, Pusdiklat Hukum dan Peradilan, bersama Ditjend Badan Peradilan Militer dan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung RI. Vol. 1 No. 1 Februari 2018.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1985;

Yodi Martono Wahyunadi. *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Universitas Trisakti, 2016.

Yasin, Muhammad dkk, *Anotasi Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Universitas Indonesia, Center For Study of Governance and Administration Reform, Jakarta, 2017

Subur MS dkk, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press, Yogyakarta, 2014.

Enrico Simanjuntak, *Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017*.

Arif Fakrulloh, Zudan, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Seminar Nasional IKAHI ke 62, Jakarta 26 Maret 2015;

M.Hadjon, Philipus, *Hukum Administrasi Sebagai Instrumen Hukum Untuk Mewujudkan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2012;

Direktorat Tata Usaha Negara Ditjendmiltun Mahkamah Agung RI. *Kuesioner*

Bimtek Sengketa Fiktif Positif. Online tersedia :
https://docs.google.com/forms/d/1WdfTp2Oq4kwzte6i3jh-RUwV5-Jx50S-ZrWZXBcaOzc/viewform?edit_requested=true . tanggal 1
Maret 2019

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 5038).

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Peraturan Pemerintah Nomor. 96 tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 215, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5357).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 05 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan guna Mendapatkan Keputusan dan/ atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1268).

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 08 Tahun 2018 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan guna Mendapatkan Keputusan dan/ atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1751).