



## **TENGGANG WAKTU PENGAJUAN PERMOHONAN FIKTIF POSITIF BERDASARKAN UU NO 8 TAHUN 2017**

**Abdulloh Afifil Mu'ala**

Sekolah Tinggi Agama Islam Taruna Surabaya  
abdafifilmuala@staitaruna.ac.id

**Muhammad Habibur Rochman**

Sekolah Tinggi Agama Islam Taruna Surabaya  
habiburrochman@staitaruna.ac.id

*Received: 31-12-2023      Reviewed: 15-01-2024      Accepted: 31-01-2024*

### **Abstract**

*Positive fiction is the silent attitude of the State Administrative Body or Official (TUN) towards State Administrative Decision that are intangible and considered as granting the submitted request. Provisions regarding Positive Fictional Decisions are stipulated in Article 53 of the Administrative Court Law (UUAP) and Supreme Court Regulation No. 8 of 2017. In Positive Fictional Decisions, there is a time limit of 10 (ten) working days after the request is received. This study examines the mechanism of the time limit for Positive Fictional Requests based on the Law on Government Administration Number 30 of 2014 concerning Government Administration, and the time limit process in one example of a positive fictional request case against Decision Number: 17/P/FP/2019/PTUN.SBY at the State Administrative Court in Surabaya based on Law Number 8 of 2017 concerning Procedural Guidelines for Obtaining Decisions on the Acceptance of Requests to Obtain Decisions on the Actions of Government Bodies or Officials. In addressing this issue, the author uses a normative juridical approach. The method involves analyzing legal concepts, legislation, and case studies related to the decision. In collecting data, the author uses the method of collecting data through document/library research. The results of this study emphasize the need to provide awareness to Government Officials about the importance of responding to requests within a period of 10 (ten) working days. There is also a necessity to establish implementing regulations for the Law on Government Administration, which detail, explain, and emphasize the norms in each provision, particularly those related to expansions found in Law Number 8 of 2017 concerning Procedural Guidelines for Obtaining Decisions on the Acceptance of Requests to Obtain Decisions on the Actions of Government Bodies or Officials.*

**Keywords:** *Time Limit, Positive Fiction, State Administrative Decision*

### **Abstrak**

Fiktif Positif merupakan sikap diam Badan atau Pejabat TUN pada Keputusan TUN yang tidak berwujud dan dianggap mengabulkan permohonan yang telah diajukan. Ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP dan Perma No. 8 Tahun 2017. Dalam keputusan Fiktif Positif terdapat tenggang waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima. Dalam penelitian ini mengkaji tentang mekanisme tenggang waktu Permohonan fiktif positif berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan proses tenggang waktu pada salah satu contoh perkara permohonan fiktif positif terhadap Putusan Nomor : 17/P/FP/2019/PTUN.SBY di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Berdasarkan Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Atas Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan. Dalam persoalan tersebut, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif. Menggunakan metode pendekatan analisis konsep hukum, analisis perundang-undangan, dan pendekatan kasus yang berkaitan dengan Putusan Dalam pengumpulan data, mempergunakan metode pengumpulan data melalui studi dokumen/ kepustakaan (*library research*). Hasil penelitian ini adalah memberikan sosialisasi kepada Pejabat Pemerintahan tentang pentingnya menanggapi Permohonan dalam kurung waktu 10 (sepuluh) hari kerja. Perlunya dibuat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menguraikan, menjelaskan dan menegaskan

mengenai norma-norma dalam setiap ketentuan khususnya terkait dengan perluasan yang terdapat di dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Atas Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.

**Kata Kunci:** Tenggang Waktu, Fiktif Positif, Keputusan Tata Usaha Negara

## Pendahuluan

Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan agar kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat dapat seimbang. Keseimbangan kepentingan ini dapat dicapai dengan cara menegakan hukum administrasi pemerintahan. Keseimbangan tersebut diwadhahi dalam Pengadilan Tata Usaha Negara dengan memberikan kesempatan kepada warga untuk menguji keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan warga. Dengan pengujian tersebut, jika pengadilan mengabulkan gugatan warga maka pihak pemerintah akan mampu mengoreksitindakan pemerintah yang dijelankannya.<sup>1</sup>

Seiring dengan perkembangan hukum terdapat pergeseran atas sikap diam dan pengabaian pejabat pemerintahan. Setelah diterbitkannya UUAP yang menyebutkan apabila tidak ditentukan batas waktu penerbitan KTUN dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, maka pejabat tata usaha negara wajib menerbitkannya paling lama dalam kurun waktu 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima. Apabila dalam 10 (sepuluh) hari pejabat tata usaha negara tidak menerbitkan KTUN, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum dan untuk dapat menimbulkan kepastian hukum, pemohon harus mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk mendapatkan putusan penerimaan.

Perubahan paradigma administrasi dalam UUAP 2014 yang penting digaris bawahi adalah berlakunya doktrin Fiktif Positif. Fiktif, atau sikap diam Badan atau Pejabat TUN tersebut, merujuk pada Keputusan TUN yang tidak berwujud. Ini dapat dianggap sebagai suatu bentuk penolakan, atau pengabulan suatu permohonan. Jika Keputusan TUN yang tidak berwujud itudianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang diajukan, maka disebut sebagai Fiktif Negatif, sedangkan jika Keputusan TUN dianggap mengabulkan permohonan yang telah diajukan, maka disebut sebagai Fiktif Positif. Ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Negatif diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU Peratun, sedangkan ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP.<sup>2</sup> Kehadiran UUAP membawa ledakan besar (*big bang*) dalam konfigurasi hukum acara Peratun. Ledakan tersebut disebabkan penormaasi fiksi hukum diam berarti setuju (fiktif positif). Sebelumnya, UU Peratun sendiri menganut fiksi hukum yang sebaliknya, yakni diam berarti menolak (fiktif negatif). Dalam konteks UU Peratun, apabila administrasi pemerintahan tidak melaksanakan atau menanggapi apa yang sudah menjadi kewajibannya ketika warga mengajukan permohonan pelayanan publik kepadanya, secara hukum, tidak dilaksanakan atau ditanggapinya permohonan tersebut dianggap sebagai suatu penolakan. Tidak dilaksanakannya kewajiban tersebut apakah karena disengaja atau tidak disengaja dipahami sebagai suatu sikap diam yang secara implisit artinya sama dengan menolak mengeluarkan keputusan. Sikap diam administrasi tersebut disamakan

---

<sup>1</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm.20.

<sup>2</sup> Herlambang dkk, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang baik dalam Perkara Tata Usaha Negara*, Penelitian Sosio-Legal, 2017, hal. 8.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

dengan keputusan tertulis yang berisi penolakan meskipun wujudnya secara fisik tidak tertulis. Keputusan demikian disebut keputusan negatif.<sup>3</sup>

Untuk memberikan keputusan yang konkret terhadap permohonan yang sifatnya fiktif, melalui Perma No. 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan yang mengatur mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Terhadap hal tersebut penulis melakukan penelitian mengenai mekanisme penyelesaian permohonan fiktif positif yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya ditinjau dari Posisi kasus yang menjadi alasan dan dasar diajukannya permohonan oleh pemohon yakni H. MUHAMMAD MUNIR. Melawan Kepala Kelurahan Kalirungkut Kota Surabaya sebagai Termohon dengan register perkara Nomor: 17/P/FP/2019/PTUN.SBY.

### **Metode Penelitian**

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif. Dalam penelitian ini, penulis menganalisis mengenai analisis yuridis dengan kualitatif yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian yaitu dengan menggunakan metode deskriptif analitis. Dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui tentang mekanisme tenggang waktu Permohonan fiktif positif dan proses tenggang waktu dalam perkara permohonan fiktif positif terhadap Putusan Nomor : 17/P/FP/2019/PTUN.SBY di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berdasarkan Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Atas Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan doktrin hukum (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) sebagai data.

Jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Putusan Perkara Nomor 17/P/FP/2019/PTUN.SBY. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier meliputi Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan ensiklopedia.

Metode pengumpulan terhadap bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik kepustakaan, yaitu dengan cara mencari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, makalah, risalah melalui media cetak atau media elektronik.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Mekanisme Tenggang Waktu Permohonan Fiktif Positif**

Di dalam mekanisme fiktif positif ada beberapa pemaparan sebagai berikut :

---

<sup>3</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), hlm 65

## 1. Aturan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan

Sesudah Reformasi, kekuasaan tidak lagi terpusat di tangan eksekutif, namun dipencar dan dibagi agar tidak terjadi lagi pemusatan kekuasaan yang rentan pada penyalahgunaan kekuasaan. Peran Dewan Perwakilan Rakyat dan Lembaga Peradilan diperkuat. Undang-Undang Peradilan TUN diubah, pertama dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079). Undang-Undang lain yang berkaitan erat dengan Peradilan TUN pasca Reformasi adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, dan selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut sebagai UUAP), yang merupakan hukum materiil Peradilan TUN.

Maksud diundangkannya UUAP adalah sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 2 UUAP sebagai berikut:

Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun tujuan diundangkannya UUAP adalah sebagaimana ketentuan Pasal 3 UUAP sebagai berikut:

- a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan
- b. Menciptakan kepastian hukum.
- c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang.
- d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- e. Memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan.
- f. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB, dan
- g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

Dengan demikian, dengan meminjam istilah Philipus M. Hadjon tentang tiga aspek utama Hukum Administrasi,<sup>4</sup> maka UUAP adalah Hukum untuk, oleh dan terhadap pemerintah. Hukum untuk pemerintah bermakna UUAP merupakan dasar kewenangan Hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan tindakan pemerintahan, hukum oleh pemerintah bermakna UUAP mengatur tindak pemerintahan yang harus dilaksanakannya dalam melayani masyarakat, dan hukum terhadap Pemerintah bermakna UUAP memberikan jaminan perlindungan Hukum bagi warga masyarakat atas tindakan pemerintahan yang melanggar hukum, di antaranya dengan mengajukan gugatan di Peradilan TUN.<sup>5</sup>

Salah satu perbincangan paling mendasar dalam Hukum Acara Peradilan TUN adalah mengenai objek dan subjek dalam sengketa TUN Tata Usaha Negara. Perbincangan mengenai objek dalam sengketa TUN akan menentukan kewenangan Peradilan TUN dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan suatu sengketa. Adapun perbincangan mengenai subjek dalam

---

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hlm. 5-6.

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 9 dan Pasal 3 Undang-Undang Peradilan TUN.

**Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 –  
Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

sengketa TUN akan menentukan siapa yang memiliki hak gugat, badan/pejabat mana yang harus digugat, dan hak untuk mengajukan intervensi bagi pihak ketiga yang berkepentingan. Undang-Undang Peradilan TUN telah menetapkan apa yang menjadi objek dan siapa yang menjadi subjek dalam sengketa TUN. Objek dalam sengketa TUN adalah Keputusan TUN (termasuk Keputusan TUN fiktif negatif dikurangi beberapa pengecualian sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 49 UU Peradilan TUN." Adapun subjek dalam sengketa TUN adalah orang atau badan hukum perdata melawan badan/pejabat TUN serta dimungkinkannya pihak ketiga sebagai pihak Intervensi.<sup>6</sup>

Dengan diundangkannya UUAP yang merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik AUPB, tentu mengakibatkan banyak perubahan pada Peradilan TUN sebagai Peradilan yang menangani sengketa TUN atau sengketa Administrasi Negara/Pemerintahan.<sup>7</sup> Semenjak berlakunya UUAP tersebut, objek dan subjek dalam sengketa TUN berubah dan berkembang menjadi lebih luas. Objek dalam sengketa TUN menurut UUAP adalah Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan, Keputusan fiktif positif dan permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang. Adapun subjek Penggugat/Pemohon dalam sengketa TUN berdasarkan UUAP adalah warga masyarakat, dan Tergugat/Termohonnya adalah Badan/Pejabat TUN yang menerbitkan Keputusan/Tindakan, serta khusus dalam perkara permohonan pengujian penyalahgunaan wewenang maka pemohonnya adalah pejabat atau badan pemerintahan.

Perubahan yang sangat signifikan atas objek dan subjek dalam sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut ternyata belum diikuti dengan perubahan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga menimbulkan beberapa antinomi di antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut, mulai dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, tentang keberlakuan ketentuan gugatan/permohonan fiktif positif sebagaimana UUAP atau fiktif negatif sebagaimana UU Peradilan TUN, hingga mengenai subjek dalam sengketa TUN. Terjadinya antinomi antara UU Peradilan TUN dan UUAP ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, yang dapat merugikan warga masyarakat pencari keadilan maupun badan/pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Perubahan yang sangat signifikan atas objek dan subjek dalam sengketa TUN tersebut tentu harus disikapi dengan cepat oleh semua pihak terkait, mulai dari Mahkamah Agung beserta jajaran Peradilan TUN, para pencari keadilan, hingga akademisi khususnya yang berkaitan dengan hukum acara peradilan TUN. Hal ini berkaitan dengan karakter dasar sebuah peraturan-perundang-undangan yang tidak bisa mengatur secara detail setiap permasalahan yang ada dan menimbulkan wilayah abu-abu (*grey area*) yang harus diselesaikan oleh para akademisi dan penegak hukum.

---

<sup>6</sup> Pasal 83 Undang-Undang Peradilan TUN.

<sup>7</sup> Konsideran Menimbang huruf a, huruf b, dan huruf e UUAP dan Alinea 11 Penjelasan Umum UUAP. Juncto Pasal 144 UU Peradilan TUN.

## 2. Asas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan

Asas (*principle*) adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai asas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai pokok pangkal, sebagai fundamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak kita jelaskan.<sup>8</sup> Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya. Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu. Makna leksikal asas didefinisikan oleh Henry Campbell Black, yaitu sebagai berikut :<sup>9</sup>

*Principle: A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or original for other; a settled rule of action, procedure, or legal determination. A truth or proposition so clear that it cannot be proved or contradicted unless by a proposition which is still clearer. That which constitutes the essence of a body or its constituent part. That which pertains to the theoretical part of a science.*

Dalam konteks ilmu hukum, asas-asas hukum (*rechtsbeginselen, legal principles*) bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari hukum positif yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup> Asas-asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah (*richtlijn*) dalam pembentukan hukum positif, yang oleh D.H.M. Meuwissen<sup>11</sup> diungkapkan sebagai berikut :

*Daaraan ontleent het positieve recht zijn rechtszin. Daarin ligt ook het onterium waarmee de kwaliteit van heit recht kan worden beoordeeld ... het recht wordt begrepen tegen de achtergrond van een begisel... van een fundered principe.*

Dikaitkan dengan hal tersebut, dalam konteks usaha pemaknaan dan pengembangan secara terus-menerus terhadap berbagai asas atau prinsip hukum acara Peratun dikaitkan dengan fenomena perkembangan hukum yang terus berlangsung, menjadi penting juga untuk mengkaji kembali (*restatement*) beberapa konsep baku yang seakan sudah taken for granted dalam literatur dan praktik Peratun itu sendiri. Misalnya istilah *dominus litis* yang disebut sebagai salah satu asas hukum acara Peratun dan diartikan sebagai asas keaktifan hakim. Menurut Prof. Hadjon, keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah pejabat TUN sedangkan penggugat adalah orang atau badan hukum perdata.<sup>12</sup> Penerapan asas ini terdapat dalam ketentuan Pasal 58, 63 ayat (1), (2) dan Pasal 80 dan Pasal 85. Sedangkan apabila dirujuk kamus Black's Law diuraikan bahwa:

<sup>8</sup> Mahadi, *Falsafah Hukum. Suatu Pengantar*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 119.

<sup>9</sup> Garner, Bryan A. (ed). *Black's Law Dictionary 8" Edition*. (St. Paul, Minn: West Publishing Co. St. Paul, 2004), hlm. 828.

<sup>10</sup> Paul Scholten, *Verzamelde Geschiffen*, sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1988). hlm. 33.

<sup>11</sup> J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum Arief Sidharta (alih bahasa)*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1999), hlm. 132.

<sup>12</sup> Hadjon (11), hlm. 313.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

*DOMINUS LITIS: n. (Latin) 1. Civil law. The party who makes the decisions in a lawsuit, usu. as distinguished from the attorney. 2. Maritime law. A third person who represents an absent party in a case. – Also termed litis dominium.*<sup>13</sup>

Dari definisi tersebut, tidak tampak atau dapat disimpulkan keterkaitannya dengan keaktifan hakim (*actieve rechter*) dalam pemeriksaan perkara sebagaimana sering dipahami selama ini. Jika asas keaktifan hakim dikaitkan dengan ketidakseimbangan para pihak berperkara apakah ini berlaku secara absolut atau relatif, maksudnya bagaimana jika sebaliknya yang terjadi: pihak penggugat justru lebih superior dari pihak tergugat? Jika memang dalam sengketa TUN, kedudukan antara penggugat cenderung tidak seimbang, karena tergugat selaku pemegang kekuasaan publik. Lantas sejauh mana penerapan kompensasi ketidakseimbangan ini? Apakah penerapannya dapat dikaitkan dengan tahap pendaftaran gugatan/permohonan, tahap penelitian formal administratif (*fase sub iudice*) oleh bagian Kepaniteraan (dilakukan secara berjenjang mulai dari sub bagian Pendaftaran Gugatan atau Permohonan, Panitera Muda Perkara dan Panitera), sampai ke tahapan dismissal serta tahapan pemeriksaan persiapan?

Artinya bagaimana mengaitkan asas dominus litis ini dengan tuntutan responsibilitas aparat Badan Peradilan atas kebutuhan pencari keadilan, dalam rangka mengatasi segala hambatan dan rintangan yang mungkin ditemui untuk mencapai peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan sehingga kompensasi ketidakseimbangan (*ongelijkheids compensatie*) dapat lebih konkret diterjemahkan dalam administrasi penanganan perkara?

Artinya, tidakkah asas dominus litis lebih tepat diartikan agar terbuka kemudahan akses keadilan kepada para pihak berperkara, khususnya pihak penggugat. Lalu adakah keterkaitannya dengan penjelasan Pasal 107 UU Peratun?

Jika ya lantas bagaimana dikaitkan dengan relevansi beban tugas hakim Peratun untuk mencari kebenaran materiil (vide Pasal 63 ayat (2) butir a, b, Pasal 80 ayat (1), Pasal 85, Pasal 95 ayat (1), dan Pasal 103 ayat (1) UU Peratun), apakah masih perlu perkara Peratun mengecualikan putusan verstek dengan asumsi di dalam pemeriksaan persidangan untuk menemukan kebenaran materiil, hakim memeriksa dan mencermati bukti-bukti yang relevan di dalam memutus perkaranya, sehingga tidakkah seharusnya hakim tetap dapat memutus perkaranya tanpa kehadiran Tergugat.<sup>14</sup>

### **B. Proses Tenggang Waktu Dalam Perkara Permohonan Fiktif Positif Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 17/P/FP/2019/PTUN.SBY**

#### **1. Proses Tenggang Waktu Permohonan Fiktif Positif**

Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya yang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Permohonan untuk mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan, menjatuhkan putusan sebagai berikut, dalam sengketa antara : H. Muhammad Munir Melawan Lurah Kelurahan Kalirungkut Kecamatan Rungkut Kota Surabaya, Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut Telah membaca Surat Penetapan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 17/PEN-MH/2019/PTUN.SBY. tertanggal 21 November 2019 tentang Penunjukan Majelis Hakim, Penetapan Hakim Ketua Majelis Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 17/P/FP/PEN-HS/2019/PTUN.SBY tertanggal 21 November 2019,

<sup>13</sup> Garner, Bryan A. (ed), op.cit., hlm. 1479.

<sup>14</sup> Priyatmanto Abdoellah, *Revitalisasi kewenangan PTUN, Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016). hlm. 135-136

tentang Penentuan Hari dan Tanggal Persidangan, Court Calender Persidangan Perkara Nomor 17/P/FP/2019/PTUN.SBY, yang telah disepakati Para Pihak beserta perubahannya, Berkas perkara Nomor 17/P/FP/2019/PTUN.SBY. beserta seluruh lampiran yang terdapat di dalamnya, telah memeriksa surat-surat bukti dan saksi para pihak yang diajukan di persidangan dan telah mendengar keterangan dari Para Pihak yang bersengketa di persidangan.

Selanjutnya Permohonan ini didaftarkan dan diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya pada tanggal 14 November 2019, maka sesuai ketentuan pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Jika ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), maka Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Maka isu hukum utama dalam Sengketa TUN pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, dengan sub-isu hukum:

a. Objek dalam sengketa TUN sebelum dan sesudah berlakunya UUAP

Sebelum berlakunya UUAP, objek yang menjadi kompetensi Peradilan TUN adalah Keputusan TUN (*beschikking*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 (ditambah Pasal 3) dan dikurangi dengan Pasal 2 dan Pasal 49 UU Peradilan TUN, sebagai berikut:

1) Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang di keluarkan 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.

2) Pasal 3 UU Peradilan TUN:

Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan ke Putusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data perasan perundang undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

Dalam hal Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya Permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

3) Pasal 2 UU Peradilan TUN:

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

- Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan Hukum Perdata.
- Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
- 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.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

- Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan pendiliran berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
- Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

### 4) Pasal 49 UU Peradilan TUN:

- a) Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b) Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari rumusan objek sengketa di Peradilan TUN sebelum berlakunya UUAP tersebut di atas, terbaca bahwa kompetensi Peradilan TUN hanyalah Keputusan TUN (*beschikking*) dengan banyak pembatasan, baik dari kriteria Keputusan TUN itu sendiri sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN maupun pembatasan melalui pengecualian Keputusan TUN sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan 49 UU Peradilan TUN. Bruggink menyatakan adanya dua dalil (*vuistregel*) berkaitan dengan isi-pengertian (*intensi*) dan lingkup-pengertian (*ekstensi*), dimana: "intensi menentukan ekstensi" dan "intensi berbanding terbalik dengan ekstensi".<sup>15</sup> Dengan demikian, banyaknya kriteria Keputusan dengan ekstensi".<sup>15</sup> Dengan demikian, banyaknya kriteria Keputusan TUN sebagaimana Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN dan banyaknya pengecualiannya sebagaimana Pasal 2 dan 49 UU Peradilan TUN membuat wilayah keberlakuan Keputusan TUN yang dapat digugat menjadi semakin sempit dan terbatas. Dengan banyaknya pembatasan kriteria Keputusan TUN, maka sangat sedikit Keputusan/Tindakan Pemerintahan yang dapat diuji di Peradilan TUN. Kewenangan Peradilan TUN berdasarkan UU Peradilan TUN sangatlah terbatas, bukan Peradilan TUN pada umumnya yang semestinya bisa mengadili semua gugatan atas keputusan/Tindakan Pemerintahan yang merugikan warga masyarakat.

Dengan objek sengketa yang menjadi kompetensi Peradilan yang sangat terbatas seperti ini, maka Peradilan TUN sebelum diundangkannya UUAP adalah peradilan TUN khusus yang "super khusus", mengingat tidak semua keputusan TUN dapat menjadi objek sengketa di Peradilan TUN.<sup>16</sup>

## **2. Objek dalam Sengketa Permohonan Fiktif Positif**

Majelis Hakim hanya akan mempertimbangkan bukti dan fakta di persidangan yang relevan dengan obyek sengketa fiktif positif.

Mempertimbangkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara atas objek Permohonan, objek Permohonan a quo berkaitan dengan tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP), yakni:

- Ayat (1): Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

---

<sup>15</sup> J.J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung, : Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 54-55

<sup>16</sup> Maftuh Effendi. *Jurnal Hukum dan Peradilan* volume 3. Nomor 1 Maret 2014, h. 25

- Ayat (2): Jika ketentuan Peraturan Perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), maka badan dan/atau pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusandan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- Ayat (3): Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusandan/atau Tindakan, maka Permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara Hukum.
- Ayat (4): Pemohon mengajukan Permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan Permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (3)”.
- Ayat (5): Pengadilan wajib memutuskan Permohonan sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Permohonan diajukan”.

Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban Termohon atas Permohonan pemohon, berdasarkan fakta Hukum tersebut, Majelis Hakim benar berpendapat bahwa oleh karena Termohon tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka Permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara Hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 53 Ayat (3) UUAP sehingga Pengadilan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pokok Permohonan ini.

Selanjutnya Majelis Hakim mempertimbangkan mengenai kedudukan Pemohon yang merasa kepentingannya dirugikan akibat tidak ditetapkannya Keputusandan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh Pihak Termohon selaku dan menjabat sebagai Lurah Kelurahan Kali Rungkut Kota Surabaya, bahwa selanjutnya dalam dalil Permohonannya Pemohon mengemukakan yang pada pokoknya bahwa merasa dirugikan akibat tidak ditetapkannya Keputusandan/atau tindakan dari Termohon dalam waktu batas kewajiban paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Permohonan diterima oleh Termohon dan yang dimaksud dengan “Pemohon” dalam Permohonan a quo menurut Ketentuan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017, adalah Pihak yang Permohonannya dianggap dikabulkan secara Hukum akibat tidak ditetapkannya Keputusandan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan karenanya mengajukan Permohonan kepada Pengadilan yang berwenang untuk mendapatkan putusan atas penerimaan Permohonan.

Untuk menegaskan yang dimaksud dengan Permohonan dalam Permohonan a quo yaitu permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Pengadilan dalam hal Permohonan dianggap dikabulkan secara Hukum yang disebabkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan Keputusandan/atau melakukan Tindakan (vide Pasal 1 Angka 1 PERMA Nomor 8 Tahun 2017).

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dikaitkan Surat Pemohon yang ditujukan kepada Termohon dan tidak menetapkan Keputusandan/atau melakukan Tindakan atas Permohonan tersebut, maka Pengadilan menilai bahwasanya kerugian yang dialami oleh Pemohon sebagai akibat tidak ditetapkannya Keputusandan/atau tindakan dari Termohon dalam waktu batas kewajiban paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah Permohonan diterima oleh Termohon, merupakan kerugian yang bersifat spesifik dan aktual yang memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*). Dengan demikian, menurut Pengadilan secara *prima facie* Pemohon memiliki kedudukan Hukum (*legal standing*) dalam perkara Permohonan a quo.

Objek dalam Sengketa Tata Usaha Negara sesudah Berlakunya UUAP Sesudah berlakunya UUAP, maka kompetensi Peradilan TUN berubah, yakni meliputi: pengujian atas

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

semua Keputusan Pemerintahan, Tindakan Pemerintahan, Keputusan fiktif positif, dan permohonan peni-laian penyalahgunaan wewenang, sebagai berikut:

### **a. Objek Permohonan *a quo***

Berkaitan dengan tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. 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.<sup>17</sup>

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, 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 positif.

Dalam penggunaan kekuasaan yang dimiliki Pemerintah yang seharusnya diarahkan untuk kesejahteraan umum inilah yang kemudian sering kali justru terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*) dan tindakan-tindakan Pemerintah yang melanggar ketentuan administrasi yang telah ditentukan. Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bentuk *control of administration* adalah suatu pelaksanaan kehakiman terkhusus bagi rakyat para pencari keadilan. Menelaah lebih lanjut merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut dengan UU PTUN) ditentukan dalam Pasal 47 bahwa terdapat tugas dan wewenang dari Pengadilan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Ketentuan pasal ini kompetensi absolut Pengadilan tata usaha negara dalam mengadili sengketa tata usaha negara. 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.

---

<sup>17</sup> Konsiderans, “Menimbang” UU No. 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik. LN RI Tahun 2009 Nomor 112.

**b. Pengujian atas Keputusan Pemerintahan**

Pengujian atas Keputusan Pemerintahan dalam UUAP ini merupakan perluasan dari kompetensi Peradilan TUN sebelum berlakunya UUAP yang hanya berupa pengujian atas Keputusan TUN sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN. Ketentuan Peralihan Pasal 87 UUAP menyatakan:

"Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB.
- Bersifat final dalam arti lebih luas.
- Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat."

Dengan adanya Ketentuan Peralihan Pasal 87 UUAP tersebut, maka kriteria Keputusan TUN dimaknai kembali dan diperluas yang bukan hanya Keputusan TUN yang bersifat konkret, individual dan final serta berakibat hukum sebagaimana UU Peradilan TUN, namun juga meliputi tindakan faktual, kongkret umum, final dalam arti luas, dan yang masih berpotensi menimbulkan akibat hukum.

Penempatan pemaknaan (penafsiran sistematis) Keputusan TUN sebagaimana Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN dalam Ketentuan Peralihan UUAP menunjukkan bahwa UU Peradilan TUN akan diubah, karena Ketentuan Peralihan dalam hal ini dimaksudkan sebagai jaminan kepastian hukum dan mengatur hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.<sup>18</sup> Yodi Martono Wahyunadi dan Dani Elpah menyatakan bahwa penempatan pemaknaan Keputusan TUN yang berarti memperluas norma Keputusan TUN dalam Ketentuan Peralihan sebagaimana Pasal 87 UU Peradilan TUN adalah bentuk perubahan terselubung, sebagaimana dimaksud Lampiran II Angka 135 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang menyatakan:<sup>19</sup>

"Rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung, atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan."<sup>20</sup>

Dalam praktik pengujian oleh hakim Peradilan TUN, biasanya Hakim dalam putusannya mempertimbangkan formalitas gugatan berupa kompetensi/Keputusan objek sengketa di Peradilan TUN, yaitu unsur-unsur Keputusan objek sengketa.

Unsur-unsur Keputusan objek sengketa sebagaimana Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN juncto Pasal 87 UUAP yang biasanya dipertimbangkan oleh hakim dalam putusannya adalah:

---

<sup>18</sup> Angka 127 lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>19</sup> Yodi Martono Wahyunadi, 2016. Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, h. 26. Dan Dani Elpah, 2015.

<sup>20</sup> Konsep Dasar Administrasi Pemerintahan, buku dipersembahkan dalam rangka Pelantikan dan Pengambilan Sumpah Jabatan Dr. Arifin Marpaung, S.H., M.Hum. tanggal 14 Januari 2015. h. 33.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

- Unsur Penetapan Tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- Unsur dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya.
- Unsur berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara
- Unsur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik
- Unsur Konkret;
- Unsur Final dalam arti luas;
- Unsur berpotensi menimbulkan akibat hukum.
- Unsur keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat;

### **c. Pengujian atas Tindakan Pemerintahan**

Berbeda dengan Keputusan Pemerintahan yang telah diatur secara perinci pada bagian tersendiri dalam UUAP,<sup>21</sup> Tindakan Pemerintahan tidak diatur secara perinci dan tersendiri. Jika pengujian atas Keputusan Pemerintahan sudah menjadi hal yang lazim dalam pemeriksaan sengketa TUN sejak berdirinya Peradilan TUN, Tindakan Pemerintahan adalah hal baru bagi Peradilan TUN, yang hingga ditulisnya penelitian ini belum ada satu pun perkara dengan objek gugatan Tindakan Pemerintahan. Menurut UUAP, terdapat dua macam Tindakan, yaitu tindakan faktual sebagai perluasan “penetapan tertulis” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 UUAP, dan tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UUAP dan 23 pasal lainnya di UUAP, sebagai berikut:

- Tindakan Faktual

Pasal 87 huruf a UUAP menyebutkan rumusan yang tidak lazim, yaitu penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.

Dalam UUAP, nomenklatur "tindakan faktual" hanya ada dalam Pasal 87 huruf a ini. Penjelasan Pasal 87 huruf a hanya menyatakan cukup jelas, meski pada kenyataannya banyak yang tidak mengetahui makna tindakan faktual tersebut: apakah termasuk penetapan tertulis, ataukah berupa tindakan yang bukan penetapan tertulis. Philipus M. Hadjon telah mempertanyakan hal ini:

Menjadi tanda tanya besar bahwa penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual. Apakah hal tersebut bukan merupakan *contradictio in termino*? (bandingkan: yang dimaksud kambing juga mencakup kucing).<sup>22</sup>

Secara harfiah dalam khazanah Hukum Administrasi, nomenklatur tindakan faktual paling dekat adalah sebagai terjemahan dari *feitelijkehandelingen*. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt membagi tindak pemerintahan (*bestuurs handelingen*) menjadi tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata/faktual (*feitelijke handelingen*).<sup>23</sup> Tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum

---

<sup>21</sup> UUAP, Bab IX: Keputusan Pemerintahan.

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. Makalah disampaikan dalam HUT Peradilan TUN ke-26, di Hotel Mercure Ancol, 26 Januari 2017.

<sup>23</sup> Van Wijk dan Willem Konijnenbelt, dalam Suparto Wijoyo, Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi, Surabaya, Airlangga University Press, 1997, h. 19.

tertentu,<sup>24</sup> atau *een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten* (tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>25</sup>

Adapun tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum sehingga tidak menimbulkan akibat hukum.<sup>26</sup>

Koentjoro Purbopranoto menerjemahkan *feitelijkehandelingen* sebagai tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta, dan mendefinisikannya sebagai tindakan yang tidak mempunyai hubungan dan akibat langsung dengan kewenangannya, seperti upacara/seremonial pembukaan jembatan atau pelebaran jalan raya.<sup>27</sup> Utrecht menerjemahkan *feitelijke handelingen* sebagai "golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum" yang menurutnya dalam hukum administrasi termasuk irrelevant (tidak berarti), seperti pembuatan jembatan atau lapangan olahraga, yang pada dasarnya adalah perbuatan konstruksi (*constructie handeling*)<sup>28</sup>

Dari definisi para ahli hukum tersebut, dihubungkan dengan ketentuan Pasal 87 huruf a UUAP di atas, maka dapat diketahui bahwa perbuatan faktual sebagaimana dimaksud Pasal 87 huruf a UUAP tersebut adalah *feitelijkehandelingen*.

Dengan demikian, setiap tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah berpotensi menimbulkan akibat Hukum, maka tindakan tersebut dapat menjadi objek sengketa di Peradilan TUN.

#### d. Tindakan Administrasi Pemerintahan

Berbeda dengan nomenklatur "tindakan faktual" yang hanya ada pada Pasal 87 huruf a, nomenklatur "Tindakan" terdapat dalam 23 Pasal di UUAP, yang kesemuanya merujuk pada Ketentuan Umum sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UUAP, yang memberikan pengertian Tindakan sebagai:

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.

Sebagai pengantar untuk memasuki konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagai objek sengketa di Peradilan TUN, dapat disebutkan salah satu pasal yang menyebut Tindakan, yaitu Pasal 19 UUAP sebagai berikut:

- Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b

---

<sup>24</sup> Huisman, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), h. 113.

<sup>25</sup> ten Berge, dalam Ridwan HR, *ibid*.

<sup>26</sup> Ridwan HR. *Ibid*.

<sup>27</sup> Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1978, h. 44.

<sup>28</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Penerbit Pustaka Tinta Mas, 1986), h. 87-88.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>29</sup>

Meskipun Pasal 19 UUAP tersebut telah menunjukkan dengan jelas bahwa Keputusan dan/atau Tindakan adalah objek sengketa di Pengadilan TUN, hingga saat ini belum ada kejelasan konsep Tindakan dalam UUAP tersebut. Dalam praktik, hingga ditulisnya penelitian ini juga belum diketahui adanya gugatan atas tindakan administrasi pemerintahan ini. Oleh karena itu, perlu diperjelas definisi tindakan ini, yaitu dengan memberikan perincian atas unsur-unsurnya dan perumusannya dalam objek sengketa.

### **e. Keputusan Fiktif Positif**

Pasal 53 UUAP menyatakan:

- Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
- Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terbaca bahwa apabila badan/pejabat mendiadakan (melalaikan kewajibannya untuk menerbitkan keputusan/melakukan suatu tindakan) atas suatu permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat, maka secara hukum permohonan tersebut dianggap dikabulkan. Meski secara hukum suatu permohonan yang diajukan telah dianggap dikabulkan, namun terdapat prosedur yang harus ditempuh untuk mendapatkan keputusan/tindakan dari badan/pejabat dimaksud, yaitu harus dilakukan permohonan terlebih dahulu ke Pengadilan TUN. Selanjutnya Pengadilan TUN akan memutusnya paling lama 21 hari kerja, dan tidak ada upaya hukum atas Putusan tersebut.<sup>30</sup>

Meski telah ada ketentuan tentang fiktif positif sebagaimana dimaksud Pasal 53 UUAP tersebut di atas, namun ketentuan fiktif negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU

---

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 18 UUAP menyatakan: "Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara

<sup>30</sup> Pasal 16 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan

Peradilan TUN hingga saat ini masih berlaku dan belum dicabut. Ketentuan tentang fiktif negatif sebagaimana Pasal 3 UU Peradilan TUN tersebut berbunyi:

- Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Dari kedua ketentuan yang sama-sama mengatur tentang permohonan (fiktif) tersebut jelas terlihat adanya antinomi, di mana yang UU Peradilan TUN menganut fiktif negatif dan UUAP menganut fiktif positif, sehingga dapat menimbulkan kebingungan bagi masyarakat pencari keadilan berkaitan dengan gugatan/permohonan fiktif, yaitu apakah menggunakan gugatan fiktif negatif ataukah menggunakan permohonan fiktif positif, dalam hal ini terdapat dua pandangan yang berbeda, yaitu:

Pertama, pandangan bahwa ketentuan fiktif negatif sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Peradilan TUN sudah tidak berlaku lagi, karena norma yang diatur adalah hal yang sama yaitu Keputusan Fiktif, di mana yang satu adalah Negatif sedangkan yang lainnya adalah Positif, sehingga berdasarkan asas preferensi *lex posterior derogat legi priori* maka yang harus diberlakukan adalah ketentuan tentang fiktif positif sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UUAP, dan pandangan ini dikuatkan dengan adanya SEMA Nomor 4 Tahun 2016 yang menyebut Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau Tindakan Fiktif-Positif” sebagai objek sengketa TUN dan sebaliknya tidak menyebut Keputusan TUN Fiktif-Negatif.

Kedua, pandangan bahwa ketentuan fiktif negatif dan fiktif positif masih berlaku, karena ketentuan Pasal 3 UU Peradilan TUN yang mengatur tentang fiktif negatif tersebut tidak pernah dicabut dan di batalkan, sehingga masih tetap berlaku, dan dalam praktik saat ini, ternyata masih ada gugatan fiktif negatif yang diajukan ke Peradilan TUN. Pandangan ini didasarkan pada perbedaan jenis karakter gugatan fiktif negatif sebagaimana dimaksud Pasal 3 UU Peradilan TUN dan karakter permohonan fiktif positif sebagaimana dimaksud Pasal 53 UUAP, di mana ternyata karakter fiktif negatif di UU Peradilan TUN adalah gugatan, sedangkan karakter fiktif positif dalam UUAP adalah permohonan. Secara teori, terdapat perbedaan mendasar antara permohonan dan gugatan, di mana permohonan hanya melibatkan kepentingan satu pihak, tidak mengandung sengketa dan produk akhirnya berupa penetapan, sedangkan gugatan melibatkan kepentingan dua pihak atau lebih, mengandung sengketa dan produk akhirnya berupa putusan. Berdasarkan hal tersebut, sambil menunggu revisi Undang-Undang Peradilan TUN kelak, maka untuk saat ini kedua pasal tentang fiktif positif dan fiktif negatif tersebut dapat diberlakukan, dengan batasan adanya kepentingan pihak yang beracara, di mana jika yang berkepentingan hanya sepihak dan tidak menyangkut hak pihak lain, maka digunakanlah Permohonan Fiktif Positif, sedangkan apabila yang berkepentingan dan terkait dengan suatu sengketa lebih dari satu pihak maka digunakanlah gugatan fiktif negatif.

## **Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

Dengan adanya antinomi ini, sudah seyogianya segera dilaksanakan harmonisasi melalui revisi Undang-Undang Peradilan TUN. Sambil menunggu revisi Undang-Undang Peradilan TUN tersebut, untuk sementara ini dalam praktik di Peradilan TUN menghendaki peran dan kearifan Kepaniteraan Perkara Pengadilan TUN dalam tahap awal proses administrasi perkara (*periode sub iudice*) dan peran Ketua Pengadilan TUN melalui lembaga proses dismissal untuk menyelesaikan dan mengharmonisasikan permasalahan antinomi sengketa fiktif positif dengan fiktif negatif ini.<sup>31</sup>

### **f. Permohonan Penilaian Penyalahgunaan Wewenang**

Pasal 21 UUAP menyatakan:

- Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
- Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
- Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
- Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Peradilan TUN berwenang melakukan pengujian atas ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dalam menerbitkan Keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan. Menindaklanjuti pasal ini, Mahkamah Agung telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1267), di mana pemeriksaannya dilakukan secara sepihak (*voluntair*) Kelaziman selama ini, kompetensi Peradilan TUN adalah pengujian atas tanggung jawab jabatan berkaitan dengan legalitas suatu tindak pemerintahan, yang meliputi wewenang, prosedur dan substansi.

Dengan diberikannya kewenangan bagi Peradilan TUN untuk melakukan pengujian atas ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, maka Peradilan TUN bukan hanya menguji mengenai legalitas, namun sudah melakukan pengujian atas tanggung jawab pribadi berkaitan dengan perilaku (*mala administrasi*) seorang pejabat. Selanjutnya, mengingat dalam pengujian penilaian

---

<sup>31</sup> Tahap *sub iudice* sebagai tahap pematangan perkara dapat dilihat dalam Indroharto, 2004. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan. h. 81-82. Adapun proses dismissal oleh Ketua Pengadilan TUN adalah penyebutan umum atas kewenangan Ketua PTUN sebagaimana dimaksud Pasal 62 UU Peradilan TUN. Catatan tambahan: berdasarkan SEMA Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang menyatakan pada pokoknya "...ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengenai gugatan fiktif negatif tidak dapat diberlakukan lagi", maka pada saat ini yang berlaku adalah permohonan fiktif positif sebagaimana diatur dalam PERMA Nomor 7 Tahun 2017.

penyalahgunaan wewenang ini adalah berkaitan dengan perilaku si pejabat,<sup>32</sup> maka asas pengujian *ex-tunc* yang selama ini lazim dalam pengujian legalitas tindak pemerintahan di Peradilan TUN saja tidak akan cukup dan harus ditambahi dengan pengujian *ex-nunc*, mengingat saat untuk menguji dan mengetahui ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang berupa mala-administrasi (terlebih mala administrasi yang telah menyebabkan kerugian keuangan negara) adalah sesudah diterbitkannya keputusan atau tindakan.<sup>33</sup>

### **C. Argumentasi dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan**

Setelah mengetahui hasil putusan dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dapat disimpulkan bahwa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya sudah sejalan dengan apa yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Permohonan fiktif positif ialah permohonan yang disebabkan pejabat pemerintahan tidak menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan dalam waktu sepuluh hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.<sup>34</sup> Permohonan fiktif positif dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian Hukum dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keputusan.

Fiktif positif merupakan satu konsep tentang relasi dan komunikasi antara warga masyarakat dengan pemerintah dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan atas suatu permohonan warga masyarakat dalam waktu tertentu tidak direspon oleh Pemerintah dianggap permohonan dikabulkan. Terobosan baru ini merupakan antitesa atas konsep fiktif negatif yang dianut dalam undang-undang peradilan tata usaha negara yakni jika warga masyarakat mengajukan Permohonan dalam batas waktu tertentu dan tidak ada respons dari pemerintah maka permohonan tersebut dianggap ditolak.

Permohonan untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan dianggap dikabulkan secara Hukum apabila 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 Pemerintahan. Permohonan untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Pengadilan dalam hal permohonan dianggap dikabulkan secara Hukum yang disebabkan badan atau pejabat pemerintahan tidak menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan.

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

---

<sup>32</sup> Phillipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012). hlm. 16-17

<sup>33</sup> SF Marbun., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta Liberty, 1997) hlm. 201

<sup>34</sup> Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 53.

## ***Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 – Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman***

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 Keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara Hukum (fiktif positif) 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.

Keberadaan fiktif positif tercermin dalam UUAP (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) sebagaimana diatur oleh pasal 53<sup>35</sup>, dalam ayat (2) dan (3) menyebutkan:

Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara Hukum.

Berdasarkan ketentuan di atas, diketahui bahwa UU AP menentukan batas waktu 10 hari untuk Pejabat Pemerintah memproses Permohonan masyarakat. Jika melawati batas waktu, dan pejabat tidak kunjung menetapkan keputusan atas permohonan yang diajukan, maka Permohonan tersebut dianggap telah dikabulkan menurut Hukum. Lebih lanjut, dalam rangka memberi kepastian Hukum akan keputusan yang dikabulkan secara Hukum (fiktif positif) itu, maka UU AP mengatur bahwa pemohon harus mengajukan kepada PTUN untuk mendapatkan Putusan fiktif positif sesuai aturan pasal 53 ayat (4), dan dalam ayat (5) mengatur PTUN wajib memutus selama 21 hari kerja sejak permohonan diterima.

Tindakan pengabulan Permohonan Administrasi menjadi Kewenangan Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara sepenuhnya dan berada dalam ranah kebijakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang kemudian diformalkan melalui penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara, sehingga tidak hanya Keputusan Tata Usaha Negara saja yang dapat diajukan Gugatan namun juga setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembentukan serta pemenuhan keputusan tata usaha negara.<sup>36</sup>

### **Penutup**

### **Kesimpulan**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan, tidak hanya menjadi hukum materil (dan hukum acara secara terbatas) dalam praktek peradilan tata usaha negara namun juga membawa perluasan

---

<sup>35</sup>Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 53 ayat (2) dan (3).

<sup>36</sup> Kartika Widya Utama, "Surat Keputusan Tata Usah Negara Yang Bersifat Fiktif Positif", *Jurnal Notarius*, Edisi 08, Nomor 2, September 2015, hlm. 146.

dan paradigma baru terhadap fiktif positif peradilan tata usaha Negara, fiktif positif PTUN yang dijadikan objek penelitian.

Mengenai keputusan fiktif positif, baik dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maupun dalam PERMA Nomor 5 Tahun 2015 (tentang pedoman beracara) tidak menetapkan batas waktu kewajiban pemohon untuk mengajukan permohonan ke pengadilan. Sehingga hakim PTUN dalam menyelesaikan perkara sebagaimana sebagaimana dapat dilihat dari putusan Nomor: 17/P/FP/2019/PTUN.SBY Tanggal 19 Desember 2019, Memperhatikan dan mengingat Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Juncto Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintah serta Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, mengenai upaya administrasi, tidak adanya penegasan dalam undang-undang administrasi pemerintahan mengenai ditempuhnya upaya administratif sebelum sampai kepada gugatan. kemudian dalam undang-undang administrasi pemerintahan juga tidak terdapat kaidah bahwa pengadilan baru berwenang untuk memeriksa, mengadili dan menyelesaikan sengketa manakala seluruh upaya administrasi yang tersedia telah ditempuh, mengenai perluasan KTUN yang mencakup tindakan faktual, Sebagai ketentuan peralihan penyelesaian sengketa dari pengadilan umum ke PTUN. Sehingga rumusan dan tolak ukur pengujian tindakan faktual pemerintah masih menyisakan perdebatan dan memunculkan banyak penafsiran.

### Saran

Mengingat terdapatnya problematika atas perluasan fiktif positif, baik ditinjau dari segi teoritik maupun dalam pelaksanaannya, maka penulis dalam hal ini memberikan masukan atas persoalan-persoalan yang muncul akibat fiktif positif PTUN pasca lahirnya undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan diantaranya:

1. Memberikan Sosialisasi kepada Penjabat Pemerintahan tentang pentingnya menanggapi Permohonan dalam kurung waktu 10 (sepuluh) hari kerja, karena apabila tidak ditanggapi dapat di ajukan Permohonan fiktif positif yang diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Perlunya dibuat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menguraikan, menjelaskan dan menegaskan mengenai norma-norma dalam setiap ketentuan khususnya terkait dengan perluasan yang terdapat di dalam undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Perlunya dilakukan pengharmonisasian dan pementapan konsepsi terhadap suatu peraturan perundang-undangan, dengan tujuan agar menghindari inkonsistensi dan disharmonisasi produk hukum.

### Daftar Pustaka

*Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan, n.d.*

*UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 2011.*

**Tenggang Waktu Pengajuan Permohonan Fiktif Positif Berdasarkan UU No 8 Tahun 2017 –  
Abdulloh Afifil Mu'ala, Muhammad Habibur Rochman**

*Undang-Undang Peradilan TUN*, n.d.

Abdoellah, Priyatmanto. *Revitalisasi Kewenangan PTUN, Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.

Bruggink, J.J.H. *Refleksi Tentang Hukum*. Edited by Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1999.

Effendi, Maftuh. "Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 1 (2018): 25–36.

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. 8<sup>th</sup> Edition. St. Paul, Minn: West Publishing Co. St. Paul, 2004.

Hadjon, Philipus M. *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi. (No Title)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Hadjon, Philipus M. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara." Jakarta, 2017.

Herlambang. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perkara Tata Usaha Negara*. Penelitian Sosio-Legal, 2017.

Huisman. *Hukum Administrasi Negara*. Edited by Ridwan HR. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.

LNRI. *UU 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik*, 2009.

M. Hadjon, Philipus. *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.

Maftuh, Effendi. "Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang- Undang Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 1 (n.d.).

Mahadi. *Falsafah Hukum. Suatu Pengantar*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.

Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.

Marpaung, Arifin. *Konsep Dasar Administrasi Pemerintahan*, 2015.

Purbopranoto, Koentjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni, 1978.

Scholten, Paul, and Verzamelde Geschiffen. *Mengenal Hukum*. Edited by Sudikno Mertokusumo. Yogyakarta: Liberty, 1988.

Utama, Kartika Widya. "Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif." *Notarius* 8, no. 2 (2015): 141–251. <https://doi.org/10.14710/NTS.V8I2.10259>.

Utrecht, Ernst. "Pengantar Hukum Administrasi Negara." PT. Ichtiar Baru, 1985.

Wahyunadi, Yodi Martono. "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 5, no. 1 (2016): 135–54.

Wijk, Van, and Willem Konijnenbelt. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Edited by Suparto Wijoyo. Surabaya: Airlangga University Press, 1997.

Yuslim. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.