
**Peluang dan Tantangan Penerapan Keputusan Fiktif Positif Setelah
Undang-Undang Cipta Kerja Diundangkan**

***Opportunities and Challenges for Implementing Positive Fictitious Decisions
After the Law on Job Creation is Enacted***

Mailinda Eka Yuniza¹, Melodia Puji Inggarwati²
^{1,2} Universitas Gadjah Mada

Jalan Socio Justicia No. 1, Bulaksumur, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta
¹mailinda@ugm.ac.id, ²melodia.puji.inggarwati@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) memberikan perubahan ketentuan terkait fiktif positif yakni memperpendek jangka waktu bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk membuat keputusan atas permohonan dan menghilangkan peranan pengadilan tata usaha negara (PTUN). Penelitian ini bertujuan menjawab permasalahan yang timbul dari implementasi keputusan fiktif positif di Indonesia serta peluang dan tantangan keputusan fiktif positif pasca diundangkannya UU Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pengumpulan data berupa studi pustaka dan studi kasus fiktif positif yang dianalisis secara kualitatif. UU Cipta Kerja telah menyederhanakan proses penetapan berlakunya suatu keputusan fiktif positif. Namun di sisi lain, ketentuan terkait keputusan fiktif positif dalam UU Cipta Kerja akan memperbanyak pengajuan permohonan fiktif positif tanpa disertai persyaratan yang mencukupi. Tantangan juga muncul terkait kepastian hukum atas klaim masyarakat yang menyatakan permohonannya otomatis berlaku, karena tidak lagi adanya PTUN yang dapat memaksa pemerintah untuk mengeluarkan keputusan penerimaan permohonan. Hasil kajian menunjukkan bahwa terdapat potensi ketidakadilan yang terjadi terhadap pihak-pihak yang terdampak oleh suatu keputusan fiktif positif. Untuk mengatasinya diperlukan lembaga lain untuk menggantikan peran PTUN dalam memutuskan berlakunya suatu keputusan fiktif positif.

Kata Kunci: Implementasi; Fiktif Positif; UU Cipta Kerja

Abstract

Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation (UU Cipta Kerja) provides changes to provisions related to positive fictitious, namely shortening the time period for government agencies and/or officials to make decisions on applications and eliminating the role of the state administrative court (PTUN). This study aims to answer the problems that arise from the implementation of positive fictitious decisions in Indonesia as well as the opportunities and challenges of positive fictitious decisions after the enactment of the Job Creation Law. This study uses a normative juridical method with data collection methods in the form of literature studies and positive fictitious case studies which are analyzed qualitatively. The Job Creation Law has simplified the process of determining the enactment of a positive fictitious decision. But on the other hand, the provisions related to positive fictitious decisions in the Job Creation Law will increase the number of positive fictitious applications without being accompanied by sufficient requirements. Challenges also arise regarding legal certainty over community claims which state that their application is automatically valid, because there is no longer any Administrative Court that can force the government to issue a decision to accept the application. The results of the study indicate that there is a potential for injustice that occurs to the parties affected by a positive fictitious decision. To overcome this, another institution is needed to replace the role of the Administrative Court in deciding the enactment of a positive fictitious decision.

Keywords: *Implementation; Fictive-Positive; Job Creation Law.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keputusan Fiktif Positif (*fictitious approval atau tacit authorization*) merupakan istilah yang digunakan untuk konsepsi *Lex Silencio Positivo* yang diadopsi oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014).¹ *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.² Ketentuan terkait fiktif positif di Indonesia diatur melalui Pasal 53 ayat (2) dan (3) UU No. 30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa apabila Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan yang jangka waktunya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan maka dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap, permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum atau dikenal dengan fiktif positif. Andriyani Masyitoh, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta menyatakan bahwa Fiktif positif adalah anggapan bahwa adanya suatu keputusan yang mengarah kepada pengabulan permohonan.³

Terdapat 562 (lima ratus enam puluh dua) putusan pengadilan yang didalamnya terdapat kata kunci “fiktif positif.”⁴ Termasuk ke dalam 562 (lima ratus enam puluh dua) putusan tersebut adalah putusan yang secara spesifik membahas terkait fiktif positif maupun yang memasukkan istilah “fiktif positif” sebagai salah satu argumentasi hukumnya.

Setelah ditelusuri, tidak semua permohonan fiktif positif dikabulkan oleh hakim di PTUN. Walaupun suatu permohonan fiktif positif dikabulkan oleh hakim di PTUN, nyatanya tidak semua permohonan fiktif positif tersebut juga dikabulkan oleh hakim pada tingkat Peninjauan Kembali. Pada pemeriksaan perkara fiktif positif, hakim akan menilai apakah sikap diam termohon dalam hal ini badan dan/atau pejabat pemerintahan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak. Cara penilaiannya adalah dengan mencocokkan fakta hukum terkait kelengkapan berkas permohonan pemohon fiktif positif. Apabila permohonan tidak lengkap maka permohonan pemohon kepada termohon tidak memenuhi persyaratan formal dan dengan demikian sikap diam badan dan/atau pejabat pemerintahan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁵

Saat ini melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) ketentuan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 diubah dalam Pasal 175 UU No. 11 Tahun 2020. UU No. 11 Tahun 2020 memberikan perubahan pengaturan terkait fiktif

¹ Enrico Simanjuntak, “Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya,” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2017): 397–98.

² Bambang Heriyanto, “Problematika Penyelesaian Perkara ‘Fiktif Positif’ Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Pakuan Law Review* 5, no. 1 (2019): 38–56.

³ M. Aschari and Fransisca Romana Harjiyatni, “KAJIAN TENTANG KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA KEPUTUSAN FIKTIF POSITIF,” *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 1 (2017): hlm 32.

⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, “Permohonan Fiktif Positif,” n.d., [https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan fiktif positif%22&jenis_doc=putusan](https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan%20fiktif%20positif%22&jenis_doc=putusan). diakses tanggal 2 Februari 2021.

⁵ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Nomor: 1/FP/2017/PTUN-JKT (n.d.). diakses tanggal 28 Mei 2021

positif dalam 2 hal, yakni: memperpendek jangka waktu serta menghilangkan peranan pengadilan tata usaha negara.

Melalui UU No. 11 Tahun 2020, kewenangan PTUN untuk memutus perkara fiktif positif tidak ada lagi.⁶ Terkait hilangnya kewenangan PTUN, perlu dicatat bahwa tujuan hukum administrasi dan PTUN adalah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.⁷ Namun, hilangnya kewenangan PTUN berdasarkan UU 11 Tahun 2020 menimbulkan pertanyaan apakah fungsi administrasi negara bisa terwujud khususnya terkait memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis hendak menguraikan peluang dan tantangan penerapan keputusan fiktif positif setelah diundangkannya UU No. 11 Tahun 2020 di Indonesia.

Penelitian ini akan menegaskan bahwa ketentuan penyederhanaan proses penetapan suatu keputusan fiktif dalam UU Cipta Kerja tidak selalu memberikan manfaat positif dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan masih terdapat banyak celah yang ada dalam implementasi pasal-pasal berkaitan dengan UU Cipta Kerja terutama kepastian hukum bagi pihak ketiga yang terdampak oleh suatu keputusan fiktif positif. Berdasarkan hal tersebut tulisan ini disusun untuk mengidentifikasi permasalahan yang timbul dari implementasi keputusan fiktif positif di Indonesia serta peluang dan tantangan penerapan fiktif positif setelah UU Cipta Kerja diundangkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan yang timbul dari implementasi keputusan fiktif positif di Indonesia?
2. Bagaimana peluang dan tantangan penerapan fiktif positif setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diundangkan?

C. Metode

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum empiris. Hal ini dikarenakan penelitian ini membahas implementasi pengaturan hukum tentang fiktif positif melalui kasus-kasus berkaitan dengan keputusan fiktif positif. Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan *case study* atau studi kasus. *Case study* sebagai suatu metode penelitian digunakan untuk melihat perspektif baru apabila teori yang ada saat ini kurang memadai.⁸ Sebagaimana yang ada saat ini, ketentuan keputusan fiktif positif dalam UU Cipta Kerja menekankan adanya efisiensi dan percepatan proses penetapan persetujuan permohonan fiktif positif. Untuk menentukan apakah aturan ini sudah tepat, perlu dilihat dari permasalahan-permasalahan yang timbul akibat putusan hakim PTUN menyangkut permohonan fiktif positif. Studi kasus ini akan menilai apakah terdapat permasalahan dalam mekanisme fiktif positif sebelum UU Cipta Kerja diundangkan dan konsekuensi adanya UU Cipta Kerja dalam implementasi kasus terkait keputusan fiktif positif.

⁶ Pasal 175 poin 6 “Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja” (n.d.).

⁷ Sjachran Basah, Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia (Bandung: Alumni, 1985).

⁸ Kathleen M. Eisenhardt, “Building Theories from Case Study Research,” *Academy of Management Review* 14, no. 4 (1989): 532–50. Dalam Jennifer Rowley, “Using Case Studies in Research,” *Management Research News* 25, no. 1 (2002): hlm 16.

Penelitian dengan metode *case study* menggunakan berbagai sumber yang berbeda misal dokumen maupun hasil observasi dan wawancara.⁹ *Case Study* juga digambarkan sebagai investigasi intensif dan sistematis dari suatu individu, kelompok, komunitas di mana peneliti mengkaji data secara mendalam berkaitan dengan beberapa variabel.¹⁰ Dalam hal ini Penulis meneliti isi putusan-putusan pengadilan (Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya) terkait dengan fiktif positif serta melihat polemik dalam implementasi putusan tersebut dalam memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Penulis mengambil beberapa putusan terkait fiktif positif sebagai sampel yang dipilih secara acak berdasarkan penilaian terhadap kata kunci “fiktif positif” sehingga terpilihlah 7 (tujuh) putusan yang dijabarkan ke dalam isu-isu hukum di pembahasan. Putusan-putusan tersebut di antaranya Putusan PTUN No.: 01/P/FP/2016/PTUN.DPS, Putusan PTUN No.: 1/FP/2017/PTUN-JKT, Putusan PTUN No.: 113/PK/TUN/2017, Putusan PTUN No. 26 PK/FP/TUN/2018, Putusan PTUN No. 84 PK/TUN/2017, Putusan PTUN No. 03/G/2015/PTUNJBI, dan Putusan PTUN No. 8/G/2017/PTUN.DPS. Analisis terhadap data menggunakan metode kualitatif karena temuan penelitian tidak berbentuk statistik.¹¹ Kesimpulan penelitian berbentuk deskriptif terhadap objek penelitian dan berpedoman pada kajian penelitian.¹² Pengolahan data untuk menarik kesimpulan menggunakan metode penafsiran dengan menggunakan interpretasi fungsional yakni memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan.¹³

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori dan Perkembangan Keputusan Fiktif Positif

Fiktif positif merupakan teori yang lahir dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan pejabat lebih responsif terhadap permohonan masyarakat.¹⁴ Sebagaimana diketahui, sebelum adanya ketentuan fiktif positif, Indonesia menganut konsep fiktif negatif. Konsep fiktif negatif menegaskan bahwa badan atau pejabat TUN dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud apabila jangka waktu untuk mengeluarkan keputusan tersebut berakhir. Ahmad dalam tulisannya berjudul “Konsep Fiktif Positif: Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara”, menyatakan bahwa konsep fiktif positif merupakan antitesa atas konsep fiktif negatif yang bertujuan agar masyarakat mendapatkan kepastian hukum dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keputusan.¹⁵ Berdasarkan adopsi fiktif positif ke Indonesia, pemerintah meyakini bahwa mekanisme fiktif positif adalah cara terbaik untuk mendukung pelayanan publik yang lebih optimal. Seiring dengan berjalannya waktu, perubahan paradigma mungkin terjadi akibat tidak tercapainya tujuan diaturnya fiktif positif dalam peraturan perundang-undangan.

⁹ Rowley., Ibid. p.17.

¹⁰ Nancy Fugate Woods and Marci Catanzaro, *Nursing Research: Theory and Practice* (Mosby Incorporated, 1988). dalam Roberta Heale and Alison Twycross, “What Is a Case Study?” (Royal College of Nursing, 2018), hlm 7.

¹¹ Imam Gunawan, “METODE PENELITIAN KUALITATIF,” 2015, http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3_Metpen-Kualitatif.pdf. diakses tanggal 10 Juli 2021.

¹² Ibid.

¹³ Satjipta Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).

¹⁴ Ridwan, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi, “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58.

¹⁵ Ahmad Ahmad, “KONSEP FIKTIF POSITIF: Penerapannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum Replik* 5, no. 2 (2017): 141–56.

Fiktif positif merupakan kebijakan yang diambil dalam rangka mempermudah perizinan guna menjamin kelancaran arus perdagangan dan kerjasama ekonomi berdasarkan pada direktif Nomor 123 Tahun 2006 (*Directive* 2006/123/EC) oleh Parlemen Uni Eropa.¹⁶ Pengubahan konsepsi fiktif negatif ke fiktif positif menguntungkan masyarakat karena mempunyai kesempatan dikabulkannya permohonan tersebut setelah diajukan permohonan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Namun di satu sisi hal ini menjadi permasalahan tersendiri karena berpotensi menimbulkan banyaknya masyarakat yang berbondong-bondong untuk mengajukan permohonan serta dengan mudah menyatakan bahwa permohonan tersebut diterima apabila tidak ada tanggapan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Pengajuan permohonan fiktif positif ke PTUN adalah cara yang dapat ditempuh masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dan pelayanan publik yang baik.¹⁷ Putusan hakim PTUN terkait permohonan Fiktif positif yang langsung berkekuatan hukum tetap merupakan cerminan adanya konsep peradilan sederhana, cepat, dan berbiaya ringan walaupun terkadang dapat merugikan pihak ketiga akibat implementasi putusan tersebut.¹⁸ Mekanisme fiktif positif jelas lebih cepat, sederhana, dan berbiaya ringan dibandingkan dengan fiktif negatif. Hal ini dikarenakan fiktif negatif diajukan dalam bentuk gugatan, sedangkan fiktif positif diajukan dalam bentuk permohonan.¹⁹ Hal unik dari permohonan fiktif positif di Indonesia adalah, meskipun dalam bentuk permohonan, substansi dari permohonan tersebut berisi sengketa antara masyarakat dengan badan atau pejabat pemerintahan.²⁰ Permohonan lazimnya berbentuk surat yang mempunyai substansi berupa tuntutan perdata namun di dalamnya tidak mengandung sengketa serta dalam hal ini peradilan yang dilakukan dianggap sebagai proses yang bukan sebenarnya.²¹ Pemeriksaan terhadap gugatan memakan lebih banyak waktu dibandingkan pengajuan permohonan,²² sehingga secara teknis konsep fiktif positif menjadi transformasi percepatan pelayanan publik bagi masyarakat.

2. Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk untuk memberikan pengaturan terkait tugas Administrasi Pemerintahan yang mengarahkan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*).²³ Teori awal dalam pembentukan PTUN didasarkan adanya pemahaman pentingnya pengawasan atas kekuasaan administrasi baik itu melalui legislatif, eksekutif maupun peradilan.²⁴ Hal ini

¹⁶ Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya," 2017.Op.Cit., hlm.380.

¹⁷ Budiain Rodding, "Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik," *Tanjungpura Law Journal* 1, no. 1 (2017): 26–37.

¹⁸ Ni Komang Ayu Arniti, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani, "Penyelesaian Permohonan Fiktif Positif Untuk Mendapatkan Keputusan Di Pengadilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Analogi Hukum* 1, no. 2 (2019): 265–70.

¹⁹ IPAP Adiyasa et al., "Sikap Diam Badan Atau Pejabat Pemerintahan Sebagai Objek Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara," *Kertha Wicara* 7, no. 03 (2018). Dalam I. Gede Buonsu, AA Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani, "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 1 (2021): hlm 71.

²⁰ Buonsu., *Ibid*.

²¹ LBH Temanggung, "PERBEDAAN PERMOHONAN DAN GUGATAN," n.d., <http://www.lbhtemanggung.com/2018/04/perbedaan-permohonan-dan-gugatan.html>. diakses pada 10 Juli 2021

²² Arman Tjoneng, "Gugatan Sederhana Sebagai Terobosan Mahkamah Agung Dalam Menyelesaikan Penumpukan Perkara Di Pengadilan Dan Permasalahannya," *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi* 8, no. 2 (2017): hlm 97.

²³ Penjelasan Umum "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" (n.d.).

²⁴ Eko Hidayat, "Kapabilitas Peradilan Tata USAha Negara Di Indonesia," *ASAS* 9, no. 1 (2017): hlm 92.

dikarenakan besarnya kewenangan pemerintah untuk mengatur masyarakat dalam lingkup negara kesejahteraan/ *welfare state* menyebabkan seringkali masyarakat berada dalam kedudukan yang lebih rendah di bandingkan pemerintah.

Maksud adanya peradilan adalah memberikan keadilan kepada para pihak dan demikian menghilangkan sengketa.²⁵ Kehadiran PTUN memberikan landasan pada beban yudikatif untuk menilai tindakan eksekutif serta mengatur mengenai perlindungan hukum kepada masyarakat.²⁶ Adanya Peradilan Tata Usaha Negara memungkinkan masyarakat untuk dapat memperoleh keadilan atas keputusan dan/atau tindakan tata usaha negara. Tindakan hukum publik yang dilakukan melalui administrasi negara termasuk dalam tindakan hukum pemerintah yang ditujukan untuk masyarakat luas dengan menggunakan instrumen hukum peraturan bersama (*gemeenschappelijk regeling*), tindakan hukum sepihak yang bersifat pengaturan dengan instrumen hukum keputusan yang bersifat umum (*besluit van algemene strekking*), dan tindakan hukum penetapan dengan menggunakan instrumen hukum ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*).²⁷ Peradilan pada PTUN harus dilakukan berdasarkan asas hakim aktif namun tidak boleh menerapkan asas *ultra petita* yang artinya tidak boleh mengabulkan sesuatu yang tidak diminta sama sekali dalam gugatan atau permohonan.²⁸ Selanjutnya putusan hakim PTUN diproses dengan eksekusi putusan yang merupakan tahap akhir dalam penyelesaian sengketa TUN.²⁹

II. PEMBAHASAN

A. Permasalahan yang Timbul dari Implementasi Keputusan Fiktif Positif di Indonesia

Permasalahan yang timbul dari penerapan teori fiktif positif di Indonesia menunjukkan bahwa teori fiktif positif tidak lagi relevan untuk dinyatakan sebagai langkah utama mencapai pelayanan publik yang optimal dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat walaupun pada awalnya permohonan fiktif positif dapat mengesampingkan keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Berdasarkan analisis putusan terkait fiktif positif terdapat beberapa permasalahan yang timbul dalam implementasi fiktif positif mulai dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2020, yaitu:

1. Kasus Fiktif Positif yang Tidak Didaftarkan dalam Permohonan Fiktif Positif

1.1. Registrasi Permohonan Fiktif Positif di Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009) menyebutkan asas sederhana, cepat dan berbiaya ringan sebagai asas yang mendasar dalam pelaksanaan dan pelayanan administrasi peradilan.³⁰ Menurut Lampiran Keputusan MA No. 268/KMA/SK/XII/2019 program pembaruan peradilan pada sektor manajemen dan administrasi menjadi faktor yang dapat mempercepat penanganan perkara.

Saat ketentuan terkait fiktif positif menurut UU No. 30 Tahun 2014 diatur, belum terdapat aturan terkait dengan pengaturan register permohonan sehingga menyebabkan belum adanya keseragaman. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) menyangkut fiktif positif yang

²⁵ Fransisca Romana Harjiyatni and Sunarya Raharja, "Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Lingkungan (Studi Gugatan Organisasi Lingkungan Hidup)," *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 26, no. 2 (2014): hlm 261.

²⁶ Fence M. Wantu, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Gorontalo: Reviva Cendekia, 2014), hlm 9.

²⁷ H. R. Ridwan, "Beberapa Catatan Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 9, no. 20 (2002): hlm 71.

²⁸ Elisabeth Putri Hapsari, Lapon Tukan Leonard, and Ayu Putriyanti, "Kewenangan Hakim Peradilan Tata USAha Negara Menggunakan Asas Ultra Petita Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 5k/Tun/1992 (Studi Kasus Putusan No. 32/g/2012/Ptun. Smg)," *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): hlm 1-2.

²⁹ Dezonda Rosiana Pattipawae, "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi," *Sasi* 25, no. 1 (2019): hlm 94.

³⁰ Pendahuluan "Lampiran Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 268/KMA/SK/XII/2019 Tanggal 30 Desember 2019" (n.d.).

diterbitkan setelah UU No. 30 Tahun 2014 diundangkan adalah 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 (Perma No. 5 Tahun 2015). Pasal 5 ayat (1) Perma No. 5 Tahun 2015 menyatakan bahwa registrasi atau pendaftaran permohonan fiktif positif ditulis dalam Buku Register Perkara. Kemudian melalui Perma No. 8 Tahun 2017 diubah bahwa pendaftaran permohonan fiktif positif ditulis dalam Buku Register Permohonan. Beberapa permohonan fiktif positif yang diajukan sesaat setelah diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014 menimbulkan ketidaksiapan sehingga permohonan fiktif positif tercampur dalam registrasi perkara lain, mengingat dalam Perma No. 5 Tahun 2015 juga disebutkan bahwa pendaftaran perkara fiktif positif dicantumkan dalam Buku Register Perkara. Hal ini menimbulkan permasalahan mengingat perkara fiktif positif adalah perkara yang sama sekali berbeda dengan perkara TUN yang lain. Pada perkara TUN menyangkut fiktif positif para pihak terkait dinamakan “Pemohon” dan “Termohon” menentara itu, para pihak yang mendaftarkan gugatan TUN akan disebut “Penggugat” dan “Tergugat”.

Beberapa pengadilan tata usaha negara mempunyai panduan dalam memberikan kode perkara permohonan fiktif positif. Sebagai contoh Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar. Salah satu tahapan registrasi permohonan fiktif positif adalah pencatatan dalam Buku Register Perkara terhadap permohonan yang sudah lengkap dan memenuhi persyaratan dengan kode: “nomor urut”/P/FP/tahun daftar/PTUN-DPS.31 Panduan ini dituliskan pada laman PTUN Denpasar pada saat Perma No. 5 Tahun 2015 masih berlaku.

Pada 28 Maret 2019 Direktur Pembinaan Tenaga Teknis dan Administrasi Peradilan Tata Usaha Negara, Dirjen Badan Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara Dr. H. Yodi Martono Wahyunadi, S.H., M.H. mengeluarkan surat Nomor 32/DJMT.3/B.03/2016 perihal Pemberitahuan Pemberlakuan Penomoran Perkara yang ditujukan kepada Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara di seluruh Indonesia. Surat tersebut berisi contoh penomoran perkara yang didasarkan atas hasil rapat Focus Group Discussion (FGD) Implementasi Sistem Informai Penelusuran Perkara (SIPP) di Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 16-19 Desember 2015 di Bandung berdasarkan Pasal 21 dan 53 UU No. 30 Tahun 2014. Pada peradilan tingkat pertama, disebutkan beberapa jenis perkara dengan contoh penomoran sebagai berikut:

Tabel.1 Contoh Penomoran Perkara Menurut Pasal 21 dan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 pada Pengadilan tingkat Pertama.³²

No.	Jenis Perkara	Contoh Penomoran
1	Gugatan	Nomor 12/G/2015/PTUN.MDN
2	Gugatan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	Nomor 12/G/PU/2015/PTUN.MDN
3	Gugatan Keterbukaan Informasi Publik (KIP)	Nomor 12/G/KI/2015/PTUN.MDN
4	Gugatan Lingkungan Hidup	Nomor 12/G/LH/2015/PTUN.MDN
5	Perlawanan	Nomor 12/G/PL/2015/PTUN.MDN
6	Permohonan Fiktif Positif	Nomor 12/G/FP/2015/PTUN.MDN

³¹ PTUN Denpasar, “Tata Cara Pengajuan Permohonan Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” n.d., <https://ptun-denpasar.go.id/page/read/>. diakses tanggal 2 Februari 2021.

³² PTUN Jakarta, “Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara,” n.d., https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode_Penomoran_Perkara/Surat_Pemberlakuan_Penomoran_Perkara_TUN.pdf. diakses tanggal 2 Februari 2021.

7	Permohonan Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang	Nomor 12/G/PW/2015/PTUN.MDN
---	--	-----------------------------

Sumber: Lampiran Surat No. 32/DJMT.3/03/2016

Berdasarkan hal tersebut, perkara permohonan fiktif positif dibedakan dengan perkara TUN lain dengan menuliskan kode “FP” pada nomor register perkaranya. Perbedaan nomor register perkara penting untuk membedakan dengan perkara TUN lainnya karena penanganan perkara fiktif positif berbeda dari perkara lainnya. Perbedaannya adalah, dalam perkara fiktif positif tidak terdapat upaya hukum seperti banding dan kasasi karena berdasarkan Pasal 18 Perma No. 8 Tahun 2017 putusan penerimaan permohonan fiktif positif di pengadilan tata usaha negara adalah final dan mengikat, sedangkan dalam perkara TUN lain misal gugatan, dapat ditempuh upaya hukum berupa banding dan kasasi.

1.2. Kemungkinan Dapat Dilanjutkannya Pemeriksaan Permohonan Fiktif Positif yang Diregister dalam Perkara TUN Biasa dan Akibat Hukumnya

Pada praktiknya, terdapat putusan yang tidak diregistrasi dengan kode “FP” misalnya putusan dengan nomor register 03/G/2015/PTUNJBI dengan Penggugat Reza Vahlefi dan Tergugat Bupati Kabupaten Merangin. Objek sengketa dalam kasus ini adalah Sikap Bupati Kabupaten Merangin yang tidak memproses surat permohonan izin mendirikan bangunan (IMB) yang dimohonkan oleh Reza Vahlefi pada tanggal 1 Desember 2014. Pada kasus ini Penggugat menyatakan bahwa dengan adanya sikap diam Bupati kabupaten Merangin yang tidak memproses surat permohonan mendirikan bangunan yang dimohonkan tersebut sedangkan batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan telah lewat 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan telah, maka sesuai Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014, permohonan tersebut harus dinyatakan diterima secara hukum. Majelis hakim mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya dan menyatakan batal sikap Bupati Kabupaten Merangin yang tidak memproses surat permohonan IMB dan mewajibkan Bupati untuk memproses dan menerbitkan IMB yang dimohonkan Reza Vahlefi. *Judex facti* menyatakan bahwa tindakan mendiamkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Padahal persyaratan untuk mengajukan IMB sudah sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) UU No. 28 Tahun 2002 jo. PP No. 36 Tahun 2005 tentang Bangunan Gedung (UU No. 28 Tahun 2002). Berdasarkan hal tersebut secara substantif, majelis hakim menempatkan permasalahan fiktif positif pada perkara ini berdasarkan gugatan penggugat. Padahal perkara tidak doregister sebagai perkara fiktif positif. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun suatu perkara tidak doregister pada perkara fiktif positif, perkara tetap dapat diproses bahkan melalui proses kasasi hingga peninjauan kembali. Perkara peninjauan kembali doregister dengan nomor 32 PK/TUN/2017. Putusan a quo membatalkan Putusan MA Nomor 19K/TUN/2016 tanggal 7 April 2016.

Pada Putusan Nomor 32 PK/TUN/2017 Reza Vahlefi mengajukan permohonan peninjauan kembali dengan termohon Bupati Kabupaten Merangin. *Judex Iuris* mengabulkan permohonan pemohon dengan membatalkan Putusan pada tingkat sebelumnya termasuk Putusan PTUN Jambi No. 03/G/2015/PTUN.JBI tanggal 21 Mei 2015. Kemudian majelis hakim mengadili kembali perkara fiktif positif dan menyatakan permohonan Pemohon (penggugat dalam perkara No. 03/G/2015/PTUN) tidak diterima, kemudian menghukum Pemohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat pengadilan dan dalam tahap peninjauan kembali. *Judex Iuris* menyatakan bahwa karena merupakan permohonan fiktif positif, penyebutan “penggugat” dan “tergugat” dianggap tidak tepat sehingga Mahkamah Agung dalam peninjauan kembali memperbaiki istilahnya dengan istilah “pemohon.” Pada akhirnya Mahkamah Agung mengadili sendiri dan menempatkan perkara sebagai perkara fiktif positif meskipun permohonan tidak doregister dalam perkara fiktif positif.

Konsekuensi hukum dari permohonan fiktif positif yang tidak deregister secara tersendiri atau terpisah dari perkara TUN biasa adalah terkait dengan pemrosesan perkara yakni penyelesaian perkara fiktif positif mengikuti hukum acara peradilan TUN biasa. Untuk mengurangi kemungkinan tersebut, perlu membedakan register perkara permohonan fiktif positif dengan menambahkan kode “FP”.”

2. Putusan Persetujuan Fiktif Positif yang Merugikan Pihak Ketiga karena Masih Mempunyai Permasalahan Hukum terkait Objek Permohonan Fiktif Positif

Persetujuan permohonan fiktif positif oleh pengadilan tata usaha negara membawa dampak bagi pihak ketiga atau pihak yang terkait dengan perkara atau sengketa. Permohonan fiktif positif yang telah dikabulkan oleh pengadilan tata usaha negara yang berkekuatan hukum tetap membawa konsekuensi disetujuinya permohonan pemohon beserta akibat hukumnya. Permasalahannya adalah, dalam permohonan fiktif positif di pengadilan tata usaha negara, seringkali hakim hanya melihat dokumen formil terkait persyaratan kelengkapan dokumen sebagaimana diatur dalam Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014, namun tidak melihat secara substansi terkait dengan bagaimana aspek-aspek dokumen kelengkapan yang dilampirkan oleh Pemohon. Sebagai contoh, apabila PT A membawa sertifikat tanah atas nama perusahaannya namun ternyata masih terdapat sengketa dalam perkara tersebut dengan PT B, maka apabila PT A mengajukan permohonan fiktif positif ke PTUN dan dapat membuktikan syarat fiktif positif dapat dipenuhi secara formil, pengadilan akan mengabulkan permohonan fiktif positif tersebut. Dikabulkannya permohonan fiktif positif tersebut ternyata menimbulkan akibat hukum yang menguatkan kedudukan hukum PT A dan merugikan PT B sebagai pihak ketiga.

Terlihat pada contoh kasus yakni Putusan Nomor 84 PK/TUN/2017 dengan pihak PT Nusantara Raga Wisata sebagai pemohon peninjauan kembali serta Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali dan PT Knightsbridge Luxury Development sebagai Termohon Peninjauan Kembali. PT Nusantara Raga Wisata merupakan pihak ketiga yang masih terlibat dalam sengketa pertanahan dengan PT Knightsbridge Luxury Development yang sebelumnya merupakan Pemohon pada perkara fiktif positif yang dikabulkan oleh majelis hakim melalui putusan fiktif positif nomor 01/P/FP/2016/PTUN.DPS. PT Nusantara Raga Wisata mengajukan peninjauan kembali atas putusan penerimaan permohonan PT Knightsbridge Luxury Development (Putusan Nomor 01/P/FP/2016/PTUN.DPS).

Sebelum terlibat dalam perkara TUN yang diputuskan dalam Putusan TUN Nomor 01/P/FP/2016/PTUN.DPS, PT Knightsbridge Luxury Development mengajukan permohonan kepada PTUN Denpasar untuk mengabulkan permohonan fiktif positif sebagaimana Surat Pemohon Nomor 013/DIR-KLD/IV/2016 tanggal 5 April 2016 yang diterima Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali, namun tidak ditanggapi melebihi batas waktu 10 (sepuluh) hari kerja. Isi surat permohonan tersebut adalah untuk Membatalkan dan/atau Mencabut Keputusan a.n. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Bali Nomor 0196/Pbt/BPN.52/2013, tanggal 29 Oktober 2013. Surat Kepala BPN a quo dinilai cacat prosedur dan cacat substansi akibat penyalahgunaan kewenangan karena pendaftaran Hak Guna Bangunan (HGB) No. 72/Ungasan sebagaimana saat itu atas nama PT Mutiara Sulawesi yang didaftarkan tanggal 23 Desember 2006. PT Nusantara Raga Wisata yang mengajukan permohonan peninjauan kembali menyatakan bahwa dokumen kelengkapan yang dilampirkan oleh PT Knightsbridge Luxury Development yakni sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) No. 72/Ungasan masih cacat prosedur. Hal ini dikarenakan sebelum beralih ke PT Knightsbridge Luxury Development, bangunan tersebut dikuasai oleh PT Mutiara Sulawesi selaku penjual. Sebelumnya PT Mutiara Sulawesi membelinya dari PT Nusantara Raga Wisata, pihak yang mengajukan peninjauan kembali dalam perkara ini.

Permasalahan jual beli antara PT NRW dengan PT MS sebelum beralih ke PT KLD adalah terkait dengan tidak sahnya jual beli antara PT NRW dan PT MS sehingga PT NRW masih mengklaim bangunan sebagai miliknya. Bahwa putusan fiktif positif ini keluar tanpa memperhitungkan sengketa antara PT NRW dan PT MS. Hakim hanya memperhitungkan terpenuhinya syarat formal PT KLD selaku Pemohon fiktif positif dan didasarkan pada jangka waktu 10 hari kerja.

Putusan Fiktif Positif 01/P/FP/2016/PTUN.DPS dinilai merugikan PT NRW karena dengan putusan tersebut, PT KLD mempunyai kesempatan kepemilikan bangunan yang belum tuntas sengketanya. Hal ini dikarenakan dalam putusan 01/P/FP/2016/PTUN.DPS majelis hakim PTUN Denpasar menyatakan bahwa: “mewajibkan BPN Provinsi Bali untuk melakukan tindakan sesuai permohonan atas tanah Sertifikat HGB No. 72/Ungasan tersebut yakni mencabut Keputusan a.n. Kepala BPN Provinsi Bali No. 0196/Pbt/BPN.51/2013 tanggal 29 Oktober 2013 dan mengembalikan catatan mutasi baik pada buku tanah maupun sertipikat tanah hak guna bangunan seperti semula sebelum dilaksanakannya keputusan tanah dimaksud, yaitu atas tanah sesuai sertipikat HGB No. 72/Ungasan yang mana saat itu atas nama PT Mutiara Sulawesi (pendaftaran hak tertanggal 23 Desember 2005).

Mahkamah Agung menolak permohonan peninjauan kembali dengan alasan karena pemohon bukan merupakan pihak dalam perkara 01/P/FP/2016/PTUN.DPS sehingga tidak mempunyai legal standing untuk mengajukan permohonan dalam sengketa a quo. *Judex Iuris* menyatakan bahwa seharusnya yang mengajukan peninjauan kembali adalah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali namun tidak dilakukan.³³

Berdasarkan kasus di atas, putusan fiktif positif yang didasarkan pada pertimbangan formal sesuai Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 saja tanpa mempertimbangan sengketa lainnya yang terkait, ternyata menimbulkan masalah, khususnya dalam perkara keperdataan dan yang melibatkan pihak ketiga. Hal ini disebabkan oleh ketidakcermatan hakim PTUN dalam memeriksa perkara. Pada akhirnya keputusan fiktif positif yang berisi penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan menimbulkan dampak dari dirugikannya pihak ketiga. Keputusan hakim PTUN yang membatasi dirinya memeriksa hal teknis namun tidak substansial menyebabkan seringnya terjadi kekeliruan yang menghilangkan fungsi PTUN yang seharusnya mencari kebenaran materil.

Melanjutkan perkara di atas, putusan fiktif positif No. 01/P/FP/2016/PTUN.DPS ditaati oleh Kepala BPN sehingga menerbitkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali No. 0226/Pbt/BPN.51/2016 tertanggal 15 Agustus 2016 tentang Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Bali tanggal 29 Oktober 2014 Nomor 0196/PBT/BPN.51/2016 tentang Pembatalan Pendaftaran Peralihan Hak Terhadap Sertipikat Atas Tanah Hak Guna Bangunan Nomor 72/Ungasan (sekarang Hak Guna Bangunan Nomor 61/Kutuh) Atas Nama PT Mutiara Sulawesi luas 71.700 m².

³³Sebagai catatan, pada tahun 2017 melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-XV/2017, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa sebenarnya Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 tidak menghalangi pihak yang terkait atau pihak ketiga untuk mengajukan upaya hukum. MK dalam Putusan MK Nomor 77/PUU-XV/2017 yang diajukan PT Nusantara Raga Wisata terkait uji materi Pasal 18 ayat (3), Pasal 19, dan Pasal 53 ayat (5) UU No. 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa: “Pasal-pasal a quo tidak berhubungan dengan upaya hukum luar biasa dan juga tidak berhubungan dengan pembatasan orang yang berkepentingan untuk menjadi pihak dalam pemeriksaan permohonan fiktif positif sesuai Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 pada pengadilan Tata Usaha Negara.” Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa apabila norma tersebut tetap hendak dikaitkan dengan upaya hukum luar biasa dan kesempatan untuk menjadi pihak dalam pemeriksaan permohonan Fiktif Positif, norma-norma a quo sama sekali tidak menghalangi pihak-pihak berkepentingan untuk masuk sebagai Pihak Terkait atau untuk menempuh upaya hukum luar biasa (Paragraf 3.11 Putusan Nomor 77/PUU-XV/2017).

Namun melalui gugatan perdata yang diajukan oleh PT Nusantara Raga Wisata dengan Nomor 8/G/Pdt/2017 tanggal 12 Februari 2013, SK Kepala BPN Nomor 0226/Pbt/BPN.51/2015 tertanggal 15 Agustus 2016 dibatalkan sehingga menyebabkan masih diakuinya tindakan hukum berupa Pendaftaran Peralihan Hak Terhadap Sertipikat Atas Tanah Hak Guna Bangunan Nomor 72/Ungasan (sekarang Hak Guna Bangunan Nomor 61/Kutuh) Atas Nama PT Mutiara Sulawesi luas 71.700 m². Perkara ini berlanjut pada tingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali. Majelis hakim dalam peninjauan kembali menyatakan bahwa kasus *a quo* memuat permasalahan hukum yg kompleks, karena mempunyai titik singgung dengan perkara perdata, perkara pidana, perkara fiktif positif tata usaha negara dalam satu mata rantai yang harus dipertimbangkan secara menyeluruh. Terkait kepemilikan tanah yang tidak jelas harus ada putusan perdata yang berkekuatan hukum tetap terlebih dahulu. Pada akhirnya Mahkamah Agung memutuskan dalam PK bahwa putusan Nomor 8/G/Pdt/2017 dibatalkan sehingga memberlakukan kembali keputusan fiktif positif.

Pemeriksaan hakim pada perkara permohonan fiktif positif yang membatasi diri pada aspek formil tanpa menyentuh aspek materiil dapat menyebabkan komplikasi ketika terhadap kasus fiktif positif tersebut ada sengketa perdata, atau sengketa lainnya yang belum selesai. Berdasarkan hal tersebut pemeriksaan fiktif positif harus dilakukan secara hati-hati karena menyangkut perkara substansial yang mempengaruhi kedudukan hukum pihak ketiga. Saat ini pihak ketiga tidak mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan peninjauan kembali atas perkara fiktif positif.

3. Tidak Seragamnya Perspektif Hakim dalam Penilaian Perkara Fiktif Positif

Hakim yang mengadili perkara fiktif positif sepatutnya mendapatkan sertifikasi dari Mahkamah Agung mengingat UU No. 30 Tahun 2014 telah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada pengadilan tata usaha negara.³⁴ Hal ini penting agar ada keseragaman perspektif hakim dalam memutus perkara fiktif positif. Saat ini masih ditemukan polarisasi pandangan di kalangan hakim Peratun, polarisasi tersebut dalam arti sebagian sudah menggunakan fiktif positif dan sebagian lain masih belum mengakui pranata fiktif positif.³⁵ Perbedaan pendapat tersebut tidak terlepas dari argumentasi yang disampaikan hakim berkaitan dengan penafsirannya secara individu terhadap suatu perkara.³⁶

Dalam hal ini Penulis akan membandingkan putusan dengan nomor 26 PK/FP/TUN/2018 dengan 113/PK/TUN/2017. Putusan dengan nomor register 26 PK/FP/TUN/2018 diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dan Termohon PT Setiakawan Abadi. Sebelumnya sudah ada Putusan PTUN nomor 9/FP/2017/PTUN.SBY tanggal 20 September 2017 atas Penerimaan Surat Permohonan Nomor 119/PTA/B/B/VII/2017 tanggal 25 Juli 2017 yang diterima Termohon (Baca Pemohon Peninjauan Kembali) pada tanggal 26 Juli 2017, perihal mohon segera diterbitkan Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT Setiakawan Abadi sesuai Permohonan Hak Guna Bangunan Daftar Isian 301 No. 0345.SPS/STTD (Surat Tanda Terima Dokumen) Nomor 04012/2008 tanggal 9 Mei 2008. Mahkamah Agung menolak permohonan peninjauan kembali karena menyatakan bahwa PTUN Surabaya sudah menerapkan aturan fiktif positif

³⁴ Heriyanto, Op.Cit., hlm. 42.

³⁵ Enrico Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya," Jurnal Hukum Dan Peradilan 3, no. 3 (2017): 397–98. dalam Ibid.

³⁶ Sunny Ummul Firdaus, Putri Anjelina Nataly Panjaitan, and Rizky Kurniyanto Widysasmito, "Peran Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Dalam Pembaharuan Hukum Nasional," Jurnal Penelitian Hukum De Jure 20, no. 1 (2020): 1–10. (2020). Sunny Ummul Firdaus, Putri Anjelina Nataly Panjaitan, and Rizky Kurniyanto Widysasmito, "Peran Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Dalam Pembaharuan Hukum Nasional," Jurnal De Jure 20 (2020): 1–10.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam hal ini harus segera diterbitkan pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT Setiakawan Abadi.

Berbeda dari Putusan nomor 26 PK/FP/TUN/2018, Putusan dengan Nomor 113/PK/TUN/2017 menolak permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali yakni Kepala Desa Ambeng-Ambeng Watangrejo, Kecamatan Duduk Sampeyan, Kabupaten Gresik dengan Termohon yang terdiri dari 11 (sebelas) orang yakni: Dr. Ms. Mansur Muhtarom; Hj. Khumaidah; Hj. Siti Azizah; Ir. Imron Zuhdi Muchtarom; Saidah Fatmawati; Mariya Ulfa; Khurmatun Nidlomiyah; Farid Hidayat, Lutfah Rustianah, M.Zahrul Fahmi, H.Abdul Ghofur alias Matnoddin. Sebelumnya, Putusan PTUN yang diajukan Pemohon yang sebelumnya sebagai Termohon Peninjauan Kembali yakni Putusan Nomor 02/P/FP/2017/PTUN.SBY dengan objek permohonan agar Kepala Desa Ambeng-Ambeng Watangrejo membuat surat pernyataan tidak akan menerbitkan surat tanah pada objek yang sama kepada pihak lain (Selain ahli waris dari H.Kasan atau para Termohon PK) yang berkaitan dengan hak atas tanah dalam buku letter C Desa Nomor 293, Persil 91, kelas DT II, luas 38.310 meter persegi atas nama H. Khodijah, terletak di Desa Ambeng-Ambeng Watangrejo, Kecamatan Duduk Sampeyan, Kabupaten Gresik.

Putusan pengadilan pada tingkat pertama menerima permohonan dari ahli waris tersebut dengan alasan Pemohon sudah melengkapi dokumen berupa Surat Pernyataan Ahli Waris sebagai dasar bagi Para Pemohon untuk memohon memperoleh surat tanah milik H. Kasan kepada Termohon dan jangka waktu 10 (Sepuluh) hari kerja berdasarkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 sudah berlalu. Namun, Putusan dengan nomor 113/PK/TUN/2017 justru menyatakan bahwa terdapat kekeliruan pada *judex facti*, karena walaupun suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak memenuhi permohonan untuk menerbitkan suatu keputusan dan/atau melakukan tindakan dalam waktu 10 hari sejak diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud Pasal 53 UU 30 Tahun 2014, akan tetapi tidaklah secara serta merta harus ditafsirkan bahwa Badan atau Pejabat PTUN mengabaikan permohonan pemohon karena harus mempertimbangkan alasan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak memenuhi permohonan *a quo*. Alasan Pemohon PK tidak menerima permohonan tersebut adalah karena tanah *a quo* belum pernah dialihkan haknya oleh H. Kasan, maupun oleh ahli warisnya. Adapun *novum* atau bukti baru yang diajukan Kepala Desa Ambeng-Ambeng adalah masih terdapat permasalahan warisan yang harus diselesaikan terlebih dahulu. Secara tidak langsung Mahkamah Agung membenarkan sikap diam Kepala Desa Ambeng-Ambeng atau sikap tidak menanggapi permohonan fiktif positif dengan dalih permohonan belum lengkap sehingga tidak memenuhi syarat Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 yang mana permohonan harus dinyatakan secara lengkap.

Berdasarkan penjelasan antara 2 (dua) putusan tingkat peninjauan kembali di atas, ternyata masih ada perbedaan pendapat oleh Mahkamah Agung dalam menilai perkara fiktif positif. Meskipun hakim PTUN pada tingkat pertama sama-sama mengabaikan permohonan fiktif positif namun ternyata Mahkamah Agung membatalkan Putusan nomor nomor 26 PK/FP/TUN/2018 melalui Putusan dengan Nomor 113/PK/TUN/2017.

Hal ini menunjukkan, bahkan Mahkamah Agung masih mempunyai perspektif berbeda dalam menilai penerapan hukum Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 atau masih terdapat ketidakseragaman dalam penilaian hakim terhadap keputusan fiktif positif. Di satu sisi sebagian hakim beranggapan sikap diam badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagai persetujuan tanpa memperhatikan aspek substansial (sepanjang memenuhi aspek formal jangka waktu 10 hari tanpa jawaban), di sisi lain terdapat hakim yang meyakini bahwa persetujuan fiktif positif dapat diberikan hanya jika pemohon dapat membuktikan kebenaran materilnya (aspek substansialnya). Permasalahan tersebut tidak lepas dari adanya asas *res judicata pro veritate habetur* yang dapat diartikan bahwa apa yang diputus hakim harus

dianggap benar.³⁷ Hal ini didukung dengan sistem hukum yang dianut di Indonesia yang berupa *civil law* sehingga mendukung penjatuhan putusan tanpa melihat putusan lain yang berkekuatan hukum tetap sebagai rujukan. Hal ini menyebabkan adanya perbedaan putusan akibat perbedaan pendapat antara hakim lebih besar dibandingkan sistem hukum *common law* yang menganut *binding force of precedent* serta *administration of justice*.³⁸

B. Peluang dan Tantangan Penerapan Fiktif Positif setelah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

UU No. 11 Tahun 2020 dikenal dengan istilah omnibus law. Omnibus law melalui UU No. 11 Tahun 2020 yang biasa dikenal pula dengan “UU Cipta Kerja” dibentuk sebagai terobosan dalam duniahukum yang terlalu positivistik agar hukum lebih bermanfaat bagi manusia dan tak membuat manusia menjadi tersandera dengan aturan-aturan yang telah dibuatnya sendiri.³⁹ Tujuan ini mempunyai maksud memberikan peluang percepatan dalam pelayanan publik, namun terdapat persoalan terkait dengan tatanan hukum dan hukum acara peradilan tata usaha negara yang sudah ada.

Saat ini melalui UU No. 11 Tahun 2020 ketentuan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 diubah dalam Pasal 175 UU No. 11 Tahun 2020. Jangka waktu 10 (sepuluh) hari untuk menindaklanjuti permohonan diubah menjadi 5 (lima) hari. Jangka waktu yang lebih pendek seolah menjadi solusi atas permasalahan birokrasi dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, padahal terdapat permasalahan lain yang perlu dipertimbangkan yakni substansi dari permohonan pemohon yang harus dievaluasi dengan cermat dan budaya hukum Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang saat ini masih cenderung membiarkan permohonan tersebut sehingga membuat anggapan penerimaan permohonan menjadi tidak relevan lagi.

Sikap diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan pada beberapa kasus fiktif positif di pengadilan tidak selalu dinilai sebagai pernyataan penerimaan permohonan. Namun masih perlu dilihat apakah permohonan pemohon telah memenuhi permasalahan substansial atau tidak. Sikap diam Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap suatu permohonan dapat berarti 2 (dua) hal yang pertama menolak karena persyaratan pemohon belum lengkap atau yang kedua menerima sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014.

Hal ini menunjukkan bahwa lembaga peradilan memiliki peran yang sangat penting dalam memutuskan pihak mana yang harus dimenangkan. Penghapusan peran PTUN dalam memutuskan permohonan fiktif positif akan menimbulkan kebingungan terhadap implementasi permohonan pemohon yang walaupun secara hukum dianggap dikabulkan namun belum tentu dengan sukarela disetujui dan dilaksanakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang terhadapnya diajukan permohonan. Padahal keputusan fiktif positif lahir sebagai sarana untuk memberikan ruang bagi publik agar dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.⁴⁰ Berdasarkan hal tersebut, perlu dinilai terkait peluang dan tantangan adanya pengaturan tentang fiktif positif di Indonesia yang penulis uraikan sebagai berikut:

1. Ketentuan Fiktif Positif dalam UU No. 11 Tahun 2020

Perubahan ketentuan tentang fiktif positif saat ini diatur dalam Pasal 175 angka 6 UU No. 11 Tahun 2020. Ketentuan ini mengubah Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

³⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2007). dalam Joko Widarto, “Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013),” *Lex Jurialica* 13, no. 1 (2016): hlm 78.

³⁸ Anna Triningsih, “Pengadilan Sebagai Lembaga Penegakan Hukum (Perspektif Civil Law Dan Common Law),” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (2016): hlm 139.

³⁹ Eko Noer Kristiyanto, “Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 233–44..

⁴⁰ Desy Wulandari, “Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara,” *Lex Renaissance* 5, no. 1 (2015): 32–56..

tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014). Perbandingan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 dengan Pasal 175 angka 6 UU No. 11 Tahun 2020 dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Perbedaan Pengaturan Terkait Permohonan Fiktif Positif dalam UU No. 30 Tahun 2014 dan UU No. 11 Tahun 2020

Ketentuan yang Diubah	Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014	Pasal 175 angka 6 UU No. 11 Tahun 2020
Batas waktu kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan	10 (sepuluh) hari kerja	5 (lima) hari kerja
Pengajuan permohonan ke PTUN untuk memperoleh putusan dikabulkannya permohonan fiktif positif	Diatur bahwa pengadilan wajib memutuskan permohonan paling lama 21 hari kerja sejak permohonan dilakukan	Tidak diatur
Proses eksekusi putusan hakim di PTUN	Dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan	Tidak diatur
Penggunaan sistem elektronik untuk memproses permohonan	Tidak diatur	Diatur bahwa dalam hal permohonan yang diproses melalui sistem elektronik harus memenuhi seluruh persyaratan dalam sistem elektronik. Mekanisme selanjutnya adalah penetapan keputusan dan/atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang.=

Sumber: UU No. 30 Tahun 2014 dan UU No. 11 Tahun 2020

2. Peluang Penerapan Fiktif Positif Setelah UU No. 11 Tahun 2020

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Perma No. 8 Tahun 2017, dalam pengajuan permohonan ke pengadilan terhadap perkara fiktif positif, Pemohon merupakan pihak yang permohonannya dianggap dikabulkan secara hukum sebagai akibat tidak ditetapkannya Keputusan dan/atau tidak dilakukannya tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dan karenanya mengajukan permohonan kepada pengadilan yang berwenang untuk mendapatkan putusan atas penerimaan permohonan. Sementara itu termohon adalah badan dan/atau pejabat pemerintahan yang mempunyai kewajiban untuk menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam permohonan dari pemohon.

Pemohon adalah masyarakat dalam hal ini orang perseorangan atau badan hukum perdata yang permohonan fiktif positifnya dianggap dikabulkan. UU No. 11 Tahun 2020 memberikan lebih banyak peluang bagi Pemohon fiktif positif. Melalui jangka waktu yang diperpendek dari 10 (sepuluh) hari kerja menjadi 5 (lima) hari kerja, masyarakat berpeluang mendapatkan

kepastian hukum dalam waktu yang lebih cepat dari sebelum UU No. 11 Tahun 2020 diundangkan. Berakhirnya waktu 5 (lima) hari tanpa tanggapan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat menjadi alasan dikabulkannya permohonan Pemohon dan memperkuat kedudukan hukum Pemohon terhadap isi permohonan yang dimohonkan.

Berdasarkan pencarian pada website Direktori Putusan Mahkamah Agung dengan kata kunci “permohonan fiktif positif”, ditemukan 411 (empat ratus sebelas) putusan yang berkaitan dengan permohonan fiktif positif. Dari 411 putusan tersebut, sebanyak 357 (tiga ratus lima puluh tujuh) putusan yang didaftarkan khusus ke PTUN sebagai permohonan fiktif positif, sementara itu terdapat sebanyak 45 (empat puluh lima) putusan yang didaftarkan sebagai gugatan ke PTUN, dan terdapat 9 (sembilan) putusan terkait fiktif positif yang berkekuatan hukum tetap di tingkat kasasi (untuk gugatan) maupun peninjauan kembali (untuk permohonan fiktif positif).⁴¹ Banyaknya permohonan fiktif positif yang diajukan ke pengadilan menunjukkan antusiasme masyarakat dalam berupaya mendapatkan kepastian hukum atas permohonan fiktif positif. Bahkan tanpa adanya UU No. 11 Tahun 2020 masyarakat telah banyak memanfaatkan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 sebagai dasar pengajuan persetujuan permohonan ke PTUN.

Setelah adanya UU No. 11 Tahun 2020, masyarakat tidak perlu lagi mengajukan permohonan ke PTUN yang dipenuhi dengan berbagai ketentuan sehingga lebih efisien dan efektif bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan proses beracara di PTUN terkait perkara fiktif positif yang memerlukan waktu, tenaga dan biaya. **Pertama** dari segi waktu. Permohonan fiktif positif ke PTUN memerlukan waktu untuk bisa diproses. Proses diawali dengan pengajuan permohonan ke PTUN. Pemohon fiktif positif dapat mengajukan permohonan ke PTUN dalam jangka waktu 90 (Sembilan puluh) hari kalender sejak⁴²:

- a. Batas waktu kewajiban badan atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terlampaui; atau
- b. Setelah 10 (Sepuluh) hari kerja permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, jika batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelesaian perkara Permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan adalah 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak Permohonan didaftarkan.⁴³

Kedua dari segi tenaga dalam hal menjalankan proses persidangan di PTUN. Pembuktian merupakan salah satu tahapan persidangan yang sangat penting. Dalam TUN, hakim tidak hanya menilai aspek formil saja melainkan juga aspek materiil. Aspek materiil dapat dinilai melalui sidang pembuktian. Menurut Pasal 13 Perma No. 8 Tahun 2020 alat bukti yang dapat diajukan untuk diperiksa di persidangan dalam perkara fiktif positif meliputi: a) surat atau tulisan, b) keterangan saksi, c) keterangan ahli, d) pengakuan para pihak, e) pengetahuan hakim; dan/atau f) alat bukti lain berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik. Mekanisme peradilan TUN memerlukan tenaga bagi Pemohon untuk

⁴¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, “Permohonan Fiktif Positif,” n.d., https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan%20fiktif%22&jenis_doc=putusan. diakses tanggal 2 Februari 2021.

⁴² Pasal 6 “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 Pemerintahan” (n.d.).

⁴³ Pasal 8 ayat (7) 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 Pemerintahan.

mengumpulkan alat bukti guna mendukung Permohonannya. Ketiga, terkait dengan biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemohon. Penyelenggaraan peradilan TUN memerlukan biaya perkara. Bagi Pemohon yang Permohonannya tidak diterima oleh hakim PTUN wajib membayar biaya perkara. Hal ini menunjukkan bahwa dengan adanya persyaratan pengajuan persetujuan permohonan menyebabkan proses menjadi lebih lama.

UU No. 11 Tahun 2020 memberikan peluang untuk mempercepat proses perkara fiktif positif karena tanpa melalui Permohonan ke PTUN, melainkan cukup kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan saja. UU No. 11 Tahun 2020 mendorong badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk segera menanggapi permohonan fiktif positif pemohon.

Selain peluang dari sisi Pemohon, adanya UU No. 11 Tahun 2020 juga memberikan peluang bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yakni dalam hal percepatan pelayanan. Ketentuan jangka waktu 5 (lima) hari kerja untuk membuat keputusan fiktif positif dapat mendorong badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk mengutamakan permohonan fiktif positif agar segera ditindaklanjuti. Hal ini dikarenakan konsekuensi apabila permohonan tidak ditanggapi oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan yakni permohonan dianggap diterima. Diterimanya permohonan menimbulkan konsekuensi atau kewajiban untuk menindaklanjuti permohonan berupa membuat keputusan dan/atau tindakan sebagaimana yang dimohonkan oleh pemohon.

3. Tantangan Penerapan Fiktif Positif setelah UU No. 11 Tahun 2020

UU No. 11 Tahun 2020 juga memberikan tantangan dalam penyelesaian perkara administrasi pemerintahan karena akan menimbulkan permasalahan yang kompleks. Pengabaian terhadap keputusan fiktif positif tersebut justru dapat mendorong badan dan/atau pejabat pemerintahan mengeluarkan keputusan yang tergesa-gesa. Selain itu tidak menutup kemungkinan, setelah UU No. 11 Tahun 2020 akan muncul permohonan fiktif positif lain yang diajukan karena jangka waktu yang lebih pendek (5 hari kerja) dan tidak ada persyaratan harus mendapatkan persetujuan permohonan fiktif positif dari PTUN. Hal ini berpotensi mengakibatkan badan dan/atau pejabat pemerintahan kurang objektif dalam menangani permohonan fiktif positif yang diajukan.

Berdasarkan penelusuran kasus fiktif positif melalui website Mahkamah Agung oleh Penulis, terdapat putusan fiktif positif yang telah dikabulkan oleh hakim PTUN dan telah dibuat keputusan baru oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Namun dikarenakan masalah yang kompleks terkait perizinan pertanahan, keputusan tersebut dibatalkan kembali melalui putusan yang lain. Sebagai contoh pada kasus 01/P/FP/2016/PTUN.DPS yang diajukan PT Knightsbride Luxury Development yang telah dikabulkan dan dibuat keputusan baru oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali No. 0226/Pbt/BPN.51/2016 tertanggal 15 Agustus 2016 tentang Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Bali tanggal 29 Oktober 2014 Nomor 0196/PBT/BPN.51/2016 tertanggal 15 Agustus 2016 tentang Pembatalan Pendaftaran Peralihan Hak Terhadap Sertipikat Atas Tanah Hak Guna Bangunan Nomor 72/Ungasan (sekarang Hak Guna Bangunan Nomor 61/Kutuh) Atas Nama PT Mutiara Sulawesi luas 71.700 m². Keputusan Kepala Kantor BPN Provinsi Bali No. 0226/Pbt/BPN.51/2016 ini akhirnya dibatalkan dengan Putusan Nomor 8/G/2017/PTUN.DPS yang diajukan PT Nusantara Raga Wisata melawan Kepala BPN Provinsi Bali. Keputusan yang dikeluarkan berdasarkan pada pengabulan permohonan fiktif positif di PTUN pun pada akhirnya dibatalkan dan tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

Pada akhirnya penerapan fiktif positif menurut UU No. 11 Tahun 2020 menimbulkan tantangan yakni banyaknya masyarakat yang mencari kesempatan untuk mengajukan permohonan fiktif positif meskipun syarat tidak terpenuhi. Sehingga ketika badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menanggapi, permohonan tersebut dianggap diterima. Dari

permasalahan tersebut timbul urgensi yang kedua bahwa untuk memutus terkait kebenaran permohonan dari masyarakat perlu adanya lembaga pengadilan untuk memeriksa materiil permohonan. Ketentuan dalam UU No. 11 Tahun 2020 menyebabkan tidak ada lembaga yang menengahi perkara untuk memastikan dapat diterimanya suatu permohonan secara materiil. Pada saat ini, adanya tahapan pemeriksaan di PTUN masih menimbulkan problematika, namun bukan berarti dihapuskannya peran TUN bisa menghilangkan masalah yang terjadi. Justru akan semakin menimbulkan ketidakpastian hukum terkait siapa yang berhak menyatakan suatu permohonan akan keputusan diterima, karena badan dan/atau pejabat pemerintahan juga memerlukan landasan hukum dalam membatalkan atau membuat suatu keputusan baru.

Dihapuskannya kewenangan PTUN untuk memeriksa perkara Permohonan fiktif positif menyebabkan tidak ada lagi upaya yang dapat dilakukan oleh Pemohon untuk memproses permohonan. Hal ini dikarenakan, permohonan pemohon secara otomatis dianggap diterima. Namun dalam hal ini tidak ada jaminan bagi pemohon bahwa diterimanya permohonan tersebut akan langsung ditindaklanjuti oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Tidak dicantumkan pula kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menindaklanjuti hasil dari keputusan fiktif positif tersebut.

Jangka waktu 5 (lima) hari kerja yang diberikan oleh UU No. 11 Tahun 2020 tidak mengurangi kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UU No. 30 Tahun 2014. Menurut Pasal 52 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 syarat sahnya Keputusan meliputi: a) ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, b) dibuat sesuai prosedur; dan substansi yang sesuai dengan objek Keputusan. Salah satu AUPB adalah asas kecermatan. Asas kecermatan.⁴⁴ Berdasarkan penjelasan UU No. 30 Tahun 2014, yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.⁴⁵ Untuk membuat keputusan yang baik, permohonan harus ditinjau secara cermat sehingga dibutuhkan waktu yang cukup untuk memutuskan permohonan diterima atau ditolak beserta dengan alasannya. Keputusan badan dan/atau pejabat pemerintahan sudah sepatutnya mengikuti ketentuan UU No. 30 Tahun 2014 khususnya terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan hal tersebut akan sulit dicapai apabila hanya diberikan jangka waktu yang minim.

Lembaga peradilan memegang peran yang sangat penting untuk menengahi perkara antara badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan masyarakat. Terdapat perspektif yang berbeda antara badan dan/atau pejabat pemerintahan terkait dengan permohonan yang telah diajukan secara lengkap. Ketentuan di Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 menentukan bahwa permohonan harus diterima secara lengkap agar dapat ditindaklanjuti. Tidak adanya tanggapan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat dikarenakan alasan permohonan yang diajukan oleh Pemohon belum lengkap, sehingga menjadi alasan bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk tidak menindaklanjuti. Hal ini dapat menjadi permasalahan apabila Pemohon fiktif positif bersikukuh bahwa permohonan telah lengkap. Hal ini menunjukkan pentingnya lembaga peradilan untuk menjadi penengah antara badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan masyarakat.

⁴⁴ Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁵ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Lahirnya UU No. 11 Tahun 2020 memberikan dampak positif dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih cepat dan efisien. Badan dan/atau pejabat pemerintahan didorong untuk menyelesaikan permohonan lebih cepat. Meskipun demikian tetap ada catatan dalam penerapan proses yang baru dalam UU No. 11 Tahun 2020 khususnya bagi pihak ketiga yang tidak terikat secara langsung dengan keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan yang dimohonkan permohonan keputusan fiktif positif tersebut. Dikarenakan tidak ada ruang dalam proses pengajuan permohonan keputusan fiktif positif bagi pihak ketiga, maka cara yang dapat dilakukan untuk mendapatkan keadilan bagi pihak ketiga adalah dengan mengajukan gugatan.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang dituntut untuk segera menyelesaikan permohonan atas keputusan dan/atau tindakan dalam waktu 5 (lima) hari kerja juga tidak mempunyai kesempatan untuk melakukan pembelaan atau *counter argument* dihadapan hakim PTUN. Hal ini dikarenakan peran PTUN dalam penyelesaian perkara fiktif positif telah dihapus. UU No. 11 Tahun 2020 mengamatkan ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum (fiktif positif), namun sampai saat tulisan ini dibuat, aturan tersebut belum diterbitkan.

Dihapuskannya peran PTUN menimbulkan pertanyaan apakah diperlukan lembaga lain sebagai penengah antara masyarakat pemohon dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Lembaga baru ini tetap diperlukan, khususnya apabila badan dan/atau pejabat pemerintah tetap tidak menindaklanjuti permohonan dengan membuat penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum tersebut. Meskipun secara hukum permohonan dianggap dikabulkan, namun ketentuan ini belum cukup untuk memberikan dasar bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk membuat penetapan, terlebih apabila permohonan dari pemohon menyangkut pada aspek-aspek substansial yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

III. PENUTUP

Transformasi mekanisme fiktif negatif menjadi fiktif positif memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Namun seiring dengan berjalannya waktu, terdapat permasalahan implementasi keputusan fiktif positif di Indonesia baik dari segi teknis maupun substansial. Dari segi teknis, masih terdapat kasus fiktif positif yang tidak didaftarkan dalam permohonan fiktif positif melainkan dalam gugatan TUN biasa. Hal ini akhirnya membuat proses penyelesaian perkara mengikuti hukum acara TUN biasa. Secara substansial, implementasi keputusan fiktif positif di Indonesia selama ini ternyata masih banyak merugikan pihak ketiga khususnya bagi yang masih mempunyai permasalahan hukum menyangkut objek yang dimohonkan oleh pemohon keputusan fiktif positif. Permasalahan dari segi substansial juga menyangkut pada tidak seragamnya perspektif hakim dalam menindaklanjuti permohonan keputusan fiktif positif. Masih terdapat perbedaan pendapat hakim TUN dalam konteks apakah harus dilakukan penilaian secara substansial atau hanya secara formil menyangkut kelengkapan persyaratan pengajuan permohonan pemohon kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan saja. Sistem hukum *civil law* di Indonesia yang mengedepankan asas *res judicata pro veritate habetur* menyebabkan tidak seragamnya mekanisme penilaian putusan atas permohonan keputusan fiktif positif di Indonesia. Lahirnya UU No. 11 Tahun 2011 membawa transformasi pengaturan terkait ketentuan fiktif positif di Indonesia yakni menghapuskan peran PTUN dan mengurangi jangka waktu bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang dimohonkan oleh pemohon. Adanya pengurangan jangka waktu dari 10 (sepuluh) hari kerja menjadi 5 (lima) hari kerja akan mempercepat proses pelayanan publik.

Tantangan implementasi aturan baru terkait fiktif positif di Indonesia adalah mendorong badan dan/atau pejabat pemerintahan agar segera melakukan penetapan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum. Untuk mengurangi konflik antara masyarakat dengan badan dan/atau pejabat pemerintah diperlukan lembaga lain sebagai penengah. Perlu segera ditetapkan peraturan pelaksana dari UU No. 11 Tahun 2020 terkait dengan bentuk penetapan keputusan dan/atau tindakan yang dianggap dikabulkan secara hukum agar ketentuan fiktif positif yang baru dapat diimplementasikan dengan baik.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Adiyasa, IPAP, Putu Agus Prapta, I. Ketut Tjukup, and Nyoman A. Martana. "Sikap Diam Badan Atau Pejabat Pemerintahan Sebagai Objek Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara." *Kertha Wicara* 7, no. 03 (2018).
- Ahmad. "Konsep Fiktif Positif: Penerapannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Replik* 5, no. 2 (2017): 141–56.
- Ahmad, Ahmad. "KONSEP FIKTIF POSITIF: Penerapannya Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Replik* 5, no. 2 (2017): 141–56.
- Arniti, Ni Komang Ayu, Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani. "Penyelesaian Permohonan Fiktif Positif Untuk Mendapatkan Keputusan Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Analogi Hukum* 1, no. 2 (2019): 265–70.
- Aschari, M., and Fransisca Romana Harjiyatni. "KAJIAN TENTANG KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA KEPUTUSAN FIKTIF POSITIF." *Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 1 (2017).
- Basah, Sjachran. *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.
- Buonsu, I. Gede, AA Sagung Laksmi Dewi, and Luh Putu Suryani. "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 1 (2021): 68–72.
- . "Keputusan Fiktif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Preferensi Hukum* 2, no. 1 (2021): 68–72.
- Denpasar, PTUN. "Tata Cara Pengajuan Permohonan Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan Di Pengadilan Tata Usaha Negara," n.d. <https://ptun-denpasar.go.id/page/read/>.
- Eisenhardt, Kathleen M. "Building Theories from Case Study Research." *Academy of Management Review* 14, no. 4 (1989): 532–50.
- Firdaus, Sunny Ummul, Putri Anjelina Nataly Panjaitan, and Rizky Kurniyanto Widayasmito. "Peran Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Dalam Pembaharuan Hukum Nasional." *Jurnal De Jure* 20 (2020): 1–10.
- Firdaus, Sunny Ummul, Putri Anjelina Nataly Panjaitan, and Rizky Kurniyanto Widayasmito. "Peran Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Dalam Pembaharuan Hukum Nasional." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 1 (2020): 1–10.
- Gunawan, Imam. "METODE PENELITIAN KUALITATIF," 2015. http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3_Metpen-Kualitatif.pdf.
- Hapsari, Elisabeth Putri, Lapon Tukan Leonard, and Ayu Putriyanti. "Kewenangan Hakim Peradilan Tata USAha Negara Menggunakan Asas Ultra Petita Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 5k/Tun/1992 (Studi Kasus Putusan No. 32/g/2012/Ptun. Smg)." *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): 1–18.
- Harjiyatni, Fransisca Romana, and Sunarya Raharja. "Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Lingkungan (Studi Gugatan Organisasi Lingkungan Hidup)." *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 26, no. 2 (2014): 260–74.
- Heale, Roberta, and Alison Twycross. "What Is a Case Study?" Royal College of Nursing, 2018.

- Heriyanto, Bambang. "Problematika Penyelesaian Perkara 'Fiktif Positif' Di Pengadilan Tata Usaha Negara,." *Pakuan Law Review* 5, no. 1 (2019): 38–56.
- Hidayat, Eko. "Kapabilitas Peradilan Tata USAha Negara Di Indonesia." *ASAS* 9, no. 1 (2017).
- Indonesia, Mahkamah Agung Republik. "Permohonan Fiktif Positif,." n.d. [https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan fiktif positif%22&jenis_doc=putusan](https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan%20fiktif%22&jenis_doc=putusan).
- Jakarta, PTUN. "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara,." n.d. [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode Penomorannya/Surat Pemberlakuan Penomorannya Peraturan Peradilan TUN.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode_Penomorannya/Surat_Pemberlakuan_Penomorannya/Peraturan_Peradilan_TUN.pdf).
- Kristiyanto, Eko Noer. "Urgensi Omnibus Law Dalam Percepatan Reformasi Regulasi Dalam Perspektif Hukum Progresif." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 20, no. 2 (2020): 233–44.
- Lampiran Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 268/KMA/SK/XII/2019 tanggal 30 Desember 2019 (n.d.).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Permohonan Fiktif Positif,." n.d. [https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan fiktif positif%22&jenis_doc=putusan](https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=%22permohonan%20fiktif%22&jenis_doc=putusan).
- . Putusan Nomor: 1/FP/2017/PTUN-JKT (n.d.).
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2007.
- Pattipawae, Dezonda Rosiana. "Pelaksanaan Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Di Era Otonomi." *Sasi* 25, no. 1 (2019): 92–106.
- 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 Pemerintahan (n.d.).
- Ptun-jakarta.go.id. "Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara,." 2021. [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode Penomorannya/Surat Pemberlakuan Penomorannya Peraturan Peradilan TUN.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/tentang_pengadilan/peraturan_dan_kebijakan_peradilan/Kode_Penomorannya/Surat_Pemberlakuan_Penomorannya/Peraturan_Peradilan_TUN.pdf).
- Rahardjo, Satjipta. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Ridwan, H. R. "Beberapa Catatan Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 9, no. 20 (2002): 68–80.
- Ridwan, Despan Heryansyah, and Dian Kus Pratiwi. "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–58.
- Rodding, Budiamin. "Keputusan Fiktif Negatif Dan Fiktif Positif Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik." *Tanjungpura Law Journal* 1, no. 1 (2017): 26–37.
- Rowley, Jennifer. "Using Case Studies in Research." *Management Research News* 25, no. 1 (2002).
- Simanjuntak, Enrico. "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2017): 397–98.
- . "Perkara Fiktif Positif Dan Permasalahan Hukumnya." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 3 (2017): 397–98.
- Temanggung, LBH. "PERBEDAAN PERMOHONAN DAN GUGATAN,." n.d. <http://www.lbhtemanggung.com/2018/04/perbedaan-permohonan-dan-gugatan.html>.
- Tjoneng, Arman. "Gugatan Sederhana Sebagai Terobosan Mahkamah Agung Dalam Menyelesaikan Penumpukan Perkara Di Pengadilan Dan Permasalahannya." *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis Dan Investasi* 8, no. 2 (2017): 93–106.
- Triningsih, Anna. "Pengadilan Sebagai Lembaga Penegakan Hukum (Perspektif Civil Law Dan Common Law)." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 1 (2016): 134–53.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (n.d.).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (n.d.).
- Wantu, Fence M. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Gorontalo: Reviva Cendekia, 2014.
- Widarto, Joko. "Penerapan Asas Putusan Hakim Harus Dianggap Benar (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013)." *Lex Jurnalica* 13, no. 1 (2016): 146005.
- Woods, Nancy Fugate, and Marci Catanzaro. *Nursing Research: Theory and Practice*. Mosby Incorporated, 1988.
- Wulandari, Desy. "Pengujian Keputusan Fiktif Positif Di Pengadilan Tata Usaha Negara." *Lex Renaissance* 5, no. 1 (2015): 32–56.

