

## **PENINJAUAN KEMBALI PERMOHONON FIKTIF POSITIF**

Kajian Putusan Nomor 175 PK/TUN/2016

## **EXTRAORDINARY APPEAL OF FICTIVE POSITIVE APPLICATIONS**

An Analysis of Decision Number 175 PK/TUN/2016

**Indra Lorenly Nainggolan**

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: lorenly.nainggolan@gmail.com

Naskah diterima: 4 Desember 2018; revisi: 26 Oktober 2020; disetujui: 11 November 2020

DOI: 10.29123/jy.v13i2.353

### **ABSTRAK**

Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 telah membuka ruang kewenangan peninjauan kembali permohonan fiktif positif. Alasan dikabulkannya peninjauan kembali untuk perbaikan kualitas pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik merupakan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Rumusan masalah yang akan diuraikan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap upaya peninjauan kembali permohonan fiktif positif ditinjau dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan teoritis konseptual serta pendekatan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Hasil analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016, pengadilan *judex facti* menunjukkan bahwa pengadilan tidak mempertimbangkan asas pelayanan yang baik dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pelayanan Publik untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Asas pelayanan yang baik yaitu memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan. Asas pelayanan yang baik merupakan perluasan dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pelayanan Publik. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa perluasan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Undang-Undang Pelayanan Publik telah melengkapi asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan khususnya asas pelayanan yang baik. Pertimbangan hukum majelis hakim peninjauan kembali terkait kualitas pelayanan publik yang baik, harus memenuhi standar pelayanan.

Kata kunci: asas-asas umum pemerintahan yang baik; fiktif positif; pelayanan publik.

## **ABSTRACT**

*Supreme Court Decision Number 175 PK/TUN/2016 has opened up space for extraordinary appeals on positive fictitious requests. The reason for being granted extraordinary appeal is to improve the quality of public services. The quality of public services is the general principles of good governance in the Government Administration Law. The formulation of the problem that will be described in this paper is how to apply the general principles of good governance to the extraordinary appeal of positive fictitious petitions in terms of the Government Administration Law. This paper uses a normative juridical research method, with a conceptual theoretical approach as well as a statutory approach and court decisions. The results of the analysis of the Supreme Court Decision Number 175 PK/TUN/2016, the *judex facti* court showed that the court did not consider the principles of good service in the Government Administration Law and the Public Service Law to examine fictitious positive applications. The principle of good service is to provide services that are on time, clear procedures and costs, in accordance with service standards. The principle of good service is an extension of the Government Administration Law and the Public Services Law. The conclusion of the study is that the expansion of the use of general principles of good governance in the Public Service Law has complemented the general principles of good governance in the Government Administration Law, especially the principle of good service. Legal considerations of the panel of judges on extraordinary appeal related to the quality of good public services must meet service standards.*

*Keywords: general principles of good governance; fictive positive; public service.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penelitian ini mengkaji putusan Mahkamah Agung yang telah mengabulkan peninjauan kembali terhadap permohonan untuk mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan (permohonan fiktif positif). Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 membatalkan Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 19/P/FP/2016/PTUN.PLK mengenai permohonan fiktif positif.

Permohonan fiktif positif pada dasarnya konsekuensi yuridis pengaturan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, bahwa pengadilan wajib memutuskan permohonan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan. Konsep dasar dari permohonan gugatan fiktif positif, disebabkan tidak adanya ketetapan atau keputusan dari badan/pejabat tata usaha negara pada objek tertentu yang dimohonkan oleh warga masyarakat kepadanya hingga batas sepuluh hari, sehingga secara hukum permohonan yang dimaksud dianggap dikabulkan. Pada posisi demikian pengadilan berwenang untuk menyatakan permohonan warga masyarakat dikabulkan atau ditolak. Layaknya proses peradilan pada umumnya, putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan juga bermuara pada amar putusan oleh majelis hakim (Utama, 2015: 150).

Dalam Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 19/P/FP/2016/PTUN.PLK, pemohon mengajukan permohonan ke PTUN Palangkaraya terkait keputusan fiktif positif permohonan legalisasi atas dokumen perizinan yang merupakan kewenangan Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Barito Timur, serta permohonan rekomendasi *clear and clean* yang merupakan kewenangan Gubernur

Kalimantan Tengah, sebagai syarat untuk penerbitan sertifikat *clear and clean* oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Majelis hakim mengabulkan permohonan pemohon, dan menganggap badan atau pejabat pemerintahan telah terbukti melakukan sikap diam atas suatu tindakan yang menjadi kewenangannya. Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 5 Tahun 2015 (kini Perma Nomor 8 Tahun 2017), terhadap putusan permohonan fiktif positif bersifat final dan mengikat. Termohon pun melakukan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung yang kemudian dikabulkan oleh hakim. Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016, hakim PTUN Palangkaraya terbukti melakukan kekhilafan yang nyata.

Konsep peninjauan kembali terhadap permohonan fiktif positif yang telah berkekuatan hukum tetap tidak diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 5 Tahun 2015, maupun Perma Nomor 8 Tahun 2017. Akan tetapi, berdasarkan pertimbangan hukum majelis hakim peninjauan kembali, sebetulnya mengakui bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur peninjauan kembali permohonan fiktif positif, yang dinyatakan sebagai berikut:

*“Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juncto Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015, memang tidak mengatur adanya upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali), namun demikian Mahkamah Agung perlu membukanya sebagai sarana corrective justice.”*

Majelis hakim peninjauan kembali mengabulkan permohonan tersebut yang didasarkan pada kualitas pelayanan yang baik, yang dinyatakan sebagai berikut:

*“Bahwa lembaga fiktif positif di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas pelayanan yang berdasar hukum.”*

Frasa kualitas pelayanan yang berdasar hukum, berkaitan erat pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan beserta asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalamnya, sebagai batu uji permohonan fiktif positif. Secara legal formal, syarat batasan waktu sepuluh hari dalam Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tentu tidak cukup untuk mengabulkan pembatalan Putusan PTUN Palangkaraya Nomor 19/P/FP/2016/PTUN.PLK. Permohonan yang dimaksud tetap disandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk itu konsep penelitian ini akan mengkaji pertimbangan hukum penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap peninjauan kembali fiktif positif dalam perspektif Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, maka permasalahan yang akan dikaji adalah bagaimanakah penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap upaya peninjauan kembali permohonan fiktif positif ditinjau dari Undnag-Undang Administrasi Pemerintahan?

### C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui pertimbangan hakim dalam mengabulkan peninjauan kembali permohonan keputusan fiktif positif terkait perbaikan kualitas pelayanan publik berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun kegunaannya adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran mengenai diperbolehkannya peninjauan kembali keputusan fiktif positif, didasarkan pada perbaikan kualitas pelayanan publik dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik

### D. Tinjauan Pustaka

#### 1. Teori Keputusan (*Beschikking*) atau Ketetapan Tata Usaha Negara

Van der Pot menyatakan bahwa ketetapan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, merubah atau menghapus hubungan hukum yang ada (Ridwan, 2014: 108). Kemudian Ten Berge mendefinisikan, ketetapan adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual; keputusan itu berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak kepada mereka (Ridwan, 2014: 108).

Lain halnya oleh Atmosudirjo (1994: 94) yang memberikan definisi penetapan (*beschikking*) sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara, dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Prins (Nugraha et al., 2005: 77) membagi unsur-unsur keputusan sebagai berikut:

- a) Adanya tindakan hukum. Dalam tindakan hukum akan melahirkan hak dan kewajiban bagi warga masyarakat;
- b) Bersifat sepihak, bahwa tindakan hukum dari pemerintah didasarkan pada hukum publik yang memiliki sifat mengatur dan memaksa;
- c) Dalam bidang pemerintahan, yaitu menjalankan tugas pemerintahan dalam arti luas, baik dalam lingkungan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif;
- d) Dilakukan oleh badan pemerintah, ketetapan dikeluarkan oleh badan-badan/organ-organ pemerintah (*bestuur*);
- e) Berdasarkan wewenang yang luar biasa, kewenangan diperoleh dari undang-undang yang diberikan khusus/istimewa kepada pemerintah.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menggunakan istilah keputusan administrasi pemerintahan atau keputusan tata usaha negara atau administrasi negara, yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Makna administrasi pemerintahan atau administrasi negara tentu memiliki pengertian luas, yang termasuk di dalamnya tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan.

Unsur-unsur keputusan atau ketetapan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Peratun), yaitu:

- a) Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c) Tindakan hukum tata usaha negara didasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d) Bersifat konkret, individual, dan final; serta
- e) Menimbulkan akibat hukum.

Oleh Hadjon, unsur-unsur tersebut termasuk dalam sifat norma hukum individual-konkret. Menurutny suatu ketetapan individual-konkret merupakan norma penutup dari rangkaian norma hukum (Hadjon et al., 1994: 120). Sebagai norma penutup masih terdapat berbagai instrumen hukum yang digunakan oleh pemerintah seperti peraturan perundang-undangan, peraturan kebijaksanaan, rencana, dan sebagainya. Menariknya keputusan menjadi norma yang langsung memiliki dampak terhadap masyarakat begitu diberlakukan oleh pemerintah.

Menurut Supandi, keputusan dinyatakan sah menurut hukum (*rechsmatig*) apabila keputusan tersebut memenuhi persyaratan tertentu yang ditentukan oleh hukum. Dengan dipenuhinya persyaratan yang ditentukan oleh hukum, keputusan tersebut mempunyai kekuatan hukum (*rechtskrach*) untuk dilaksanakan (Supandi, 2016: 100). Adapun persyaratan yang dimaksud yaitu syarat formil dan syarat materiil. Apabila belum memenuhi syarat formil dan syarat materiil dalam pembuatan keputusan atau ketetapan tata usaha negara, maka hal itu bukan termasuk makna keputusan atau ketetapan (*beschikking*) atau dapat dikatakan tidak sah dalam pembentukannya.

Menurut Van der Pot (Nugraha et al., 2005: 79-82) terdapat empat syarat yang harus dipenuhi agar suatu ketetapan atau keputusan tersebut berlaku sah, yang di antaranya yaitu:

- a) Ketetapan harus dibuat oleh organ yang berwenang.
- b) Pembentukan kehendak dalam keputusan, tidak diperbolehkan ada kekurangan yuridis.
- c) Bentuk keputusan dituangkan dalam bentuk yang telah ditetapkan dan dibuat menurut tata cara yang telah ditetapkan.

- d) Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penerbitannya.

Syarat sahnya ketetapan tersebut juga disebut sebagai syarat materiil dan syarat formil. Ketika kedua syarat tersebut terpenuhi, maka ketetapan atau keputusan sah menurut hukum (*rechtsgeldig*), akan tetapi belum dapat berlaku dengan sendirinya. Pasal 52 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diberikan syarat sahnya keputusan atau ketetapan yaitu “ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan.” Pada ayat (2) disebutkan juga bahwa keputusan atau ketetapan tersebut harus didasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Suatu keputusan atau ketetapan yang sudah sah menurut hukum dan dapat diberlakukan, akan mengikat pada pihak yang disebutkan pada ketetapan tersebut. konsekuensi yuridis maka memiliki kekuatan hukum formil (*formeel rechtskracht*) maupun kekuatan hukum materiil (*materiele rechtskracht*). Utrecht menyatakan bahwa suatu ketetapan mempunyai kekuatan formil bila tidak dapat lagi dibantah atau ditarik kembali oleh organ pemerintah tersebut, dikarenakan sudah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang, atau terhadap ketetapan tersebut tidak dapat dibantah lagi melalui banding. Ketetapan yang memiliki kekuatan hukum materiil merupakan suatu pengaruh yang dapat diadakan oleh karena isi ketetapan tersebut tidak dapat lagi ditiadakan oleh organ pemerintah yang membuatnya (Ridwan, 2014: 126-128).

Sebaliknya, apabila ketetapan tidak sah disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat materiil maupun formil, maka akan terjadi upaya pembatalan. Pembatalan yang dimaksud dapat berupa:

- a) Batal (*nietig*) atau batal mutlak (*absoluut nietig*), konsekuensinya perbuatan yang dilakukan dianggap tidak pernah ada. Pembatalannya oleh hakim yang bersifat *ex-tunc*;
- b) Batal demi hukum (*nietig van rechtswege*), akibat suatu perbuatan untuk sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada tanpa diperlukan putusan hakim atau organ pemerintahan yang manapun. Pembatalan bersifat *ex-tunc*;
- c) Dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap sah sampai waktu pembatalan oleh hakim atau organ pemerintahan. Pembatalan bersifat *ex-nunc* (Nugraha et al., 2005: 83).

Selain itu terdapat penambahan pembatalan keputusan, yaitu:

- a) Keputusan *relatief nietig* (batal nisbi), bahwa suatu keputusan dapat dibatalkan, bilamana pembatalan tindakan itu hanya dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu saja;
- b) Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi, apabila pembatalan tindakan itu yang bagi hukum sah sampai waktu pembatalan dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu (Haris, 2015: 73-74)

## 2. Perluasan Makna Keputusan atau Ketetapan (*Beschikking*) Fiktif Positif

Dalam konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, istilah ketetapan atau keputusan tata usaha negara mengalami perluasan. Perluasan tersebut konsekuensi lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdapat pengaturan yang menyebutkan bahwa:

*“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:*

- a) Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;*
- b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;*
- c) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;*
- d) Bersifat final dalam arti lebih luas;*
- e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau*
- f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.”*

Makna keputusan atau ketetapan tata usaha negara yang sebelumnya hanya dipahami secara sempit pada Undang-Undang Peratun, maka pasca berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga termasuk pada penetapan tertulis tindakan faktual. Tindakan faktual merupakan suatu tindakan yang tidak menimbulkan akibat hukum, sebab yang dilakukan masih dalam tahapan persiapan sebelum disahkannya keputusan atau ketetapan TUN.

Hamzah memaknai perluasan kewenangan dengan pengertian penambahan kewenangan kepada PTUN, konsekuensi diaturnya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yaitu di antaranya:

- a) Perluasan pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai implikasi definisi KTUN dalam Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- b) Kompetensi peradilan TUN terhadap tindakan administrasi pemerintahan/tindakan faktual pejabat TUN;
- c) Pergeseran paradigma mengenai keputusan fiktif negatif menjadi keputusan fiktif positif;
- d) Perluasan ruang lingkup sumber terbitnya KTUN yang berpotensi menjadi sengketa di PTUN juga semakin luas, dalam hal ini termasuk KTUN yang dikeluarkan di lingkungan TNI;
- e) Kompetensi PTUN Tingkat I untuk mengadili gugatan pasca upaya administratif;
- f) Kompetensi PTUN untuk mengadili/mengabulkan tuntutan ganti rugi, tanpa pembatasan jumlah tertentu;
- g) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengkonsepkan uang paksa (*dwangsom*) sebagai bentuk dari sanksi administratif yang sedang;
- h) Perluasan terhadap *legal standing* yang akan menggugat;
- i) Melegalkan keputusan berbentuk elektronik (Hamzah, 2016: 13-14).

Perluasan ini merupakan konsekuensi penggunaan negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), di mana pemerintahan turut campur tangan di segala aspek kehidupan masyarakat. Hal ini memengaruhi makna dari keputusan atau ketetapan tata usaha negara menjadi keputusan atau ketetapan administrasi pemerintahan (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan), yang telah memasukkan unsur persiapan, pembuatan, dan pemenuhan keputusan atau ketetapan (tindakan faktual) sebagai bagian dari keputusan atau ketetapan dalam arti luas, yang disebut dengan fiktif positif.

Terdapat istilah ketetapan fiktif positif, yakni suatu keputusan atau ketetapan tata usaha negara yang lahir karena dikabulkan oleh hukum. Badan atau pejabat tata usaha negara dianggap mengabulkan permohonan administrasi negara yang dimohonkan oleh warga negara kepadanya. Sjachran Basah (Setiabudhi, 2014: 5) menyatakan bahwa di dalam hukum administrasi, sikap diam badan atau pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan sebuah KTUN biasa dikenal dengan keputusan fiktif negatif. Istilah ketetapan fiktif negatif diatur dalam Undang-Undang Peratun.

Menariknya, keduanya memiliki batasan waktu yang berbeda dalam upaya perintah tersebut. Untuk keputusan atau ketetapan fiktif negatif ditentukan lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan. Sedangkan keputusan atau ketetapan fiktif positif dianggap dikabulkan dengan waktu paling lama sepuluh hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap.

Secara kontekstual norma keputusan atau ketetapan fiktif negatif dalam Undang-Undang Peratun masih dianggap berlaku. Akan tetapi, jika didasarkan pada asas hukum “peraturan yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama sepanjang mengatur pokok yang sama,” tentu dalam praktiknya akan mengikuti norma keputusan atau ketetapan fiktif positif yang menjadi pedomannya. Karena hukum sebagai suatu sistem, tidak akan mungkin objek yang sama diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Tentunya keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan diharapkan dapat meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya terkait dengan pelayanan permohonan administrasi negara di berbagai sektor (Utama, 2019: 196), salah satunya terkait dengan permohonan fiktif positif. Konsep keputusan fiktif positif telah menjadikan pelayanan publik lebih responsif karena pelayanan publik merupakan hak dasar warga negara.

### **3. Konsep Dasar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Pada prinsipnya suatu keputusan atau ketetapan (*beschikking*) dikeluarkan oleh pemerintah selalu berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Atmosudirjo menyatakan bahwa keputusan terikat pada tiga asas hukum, yaitu:

- a) Asas *yuridiktas* (*rechtmatigheid*), artinya keputusan tidak boleh melanggar hukum;
- b) Asas legalitas (*wetmatigheid*), keputusan diambil harus berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c) Asas diskresi (*discretie, freies ermessen*) atau kewenangan bebas, penguasa dilarang menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya (Atmosudirjo, 1994: 89).

Kewenangan bebas yang berasal dari asas diskresi memiliki tujuan untuk mengisi kekosongan hukum, dikarenakan ketidakmampuan asas legalitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Itu artinya asas diskresi tidak terikat pada peraturan perundang-undangan seperti asas legalitas, tetapi bergantung kepada kebijaksanaan pemerintah. Kekosongan hukum tidak bisa menjadi alasan pemerintah untuk tidak bertindak atas segala kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Justru dengan diskresi yang dimilikinya pemerintah turut aktif campur tangan dalam kehidupan sosial,



ekonomi, maupun pelayanan publik pada masyarakat tanpa ada penolakan olehnya (Nalle, 2016: 5). Walaupun penggunaan diskresi atau *freies ermesen* tanpa terikat pada aturan perundang-undangan, bukan berarti tindakan tersebut bebas tanpa terkendali. Akan tetapi, masih dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam melakukan semua tindakannya, pemerintah tidak hanya bersandarkan pada peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis, tetapi juga hukum tidak tertulis yang lazim disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) (Anggara, 2018: 236).

Menurut Bachsan Mustafa bahwa frasa “asas” dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan kaidah hukum. Sebagai asas hukum, asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum (LeIP, 2016: 36). Asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awalnya merupakan sekumpulan etika atau prinsip yang menjadi pedoman bertindak penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai prinsip dalam praktiknya pedoman ini sangat ditaati. Sehingga menjadi kaidah kebiasaan. Akan tetapi dalam perkembangannya, asas-asas umum pemerintahan yang baik dpositifkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, salah satunya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Masuknya prinsip ini dalam peraturan perundang-undangan, menjadikannya semakin kuat dan *legitimate*.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya mengatur delapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu:

- a) Asas kepastian hukum;
- b) Asas kemanfaatan;
- c) Asas ketidakberpihakan;
- d) Asas kecermatan;
- e) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f) Asas keterbukaan;
- g) Asas kepentingan umum; dan
- h) Asas pelayanan yang baik.

Uniknya, macam-macam asas-asas umum pemerintahan yang baik yang disebutkan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan masih belum final, ada kemungkinan penambahan asas lainnya. Lebih jelasnya dinyatakan pada Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

“Asas-asas umum lainnya di luar asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.” Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa, yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah asas umum

pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.”

Berdasarkan bunyi pasal tersebut terdapat pemaknaan, yaitu: *pertama*, secara umum asas-asas umum pemerintahan yang baik berlaku untuk pejabat atau badan administrasi pemerintahan adalah hanya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Kedua*, keterbukaan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya, hanya berlaku bagi hakim. Akan tetapi tidak disebutkan apakah asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya tersebut tetap harus berdasarkan pada aturan perundang-undangan atau dapat pula dari sumber hukum lainnya. *Ketiga*, hakim terikat dalam penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik baik dalam lingkup pengadilan negeri, pengadilan tinggi, hingga ke Mahkamah Agung.

Ketentuan ini semakin mempertegas bahwa keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sangat berkaitan erat dengan kekuasaan yudisial, khususnya penegakan hukum administrasi pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah (Dani, 2015: 65). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan diskresi pada hakim dalam mengelaborasi pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga dapat diketahui bahwa praktik penyelenggaraan kekuasaan pemerintah oleh aparaturnya negara khususnya penggunaan diskresi dengan dasar asas-asas umum pemerintahan yang baik tetap dalam pengawasan lembaga yudisial.

Asas legalitas dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan asas yang terpenting dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Seluruh penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus mengedepankan dasar hukum dalam setiap keputusannya. Keputusan hukum harus sesuai dengan tindakan faktual/tindakan konkret yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan (Penjelasan Pasal 5 huruf a) (Soemarwi, 2019: 152).

## **II. METODE**

Adapun metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Pengertian dari metode penelitian yuridis normatif yaitu suatu penelitian dengan studi kepustakaan menggunakan data sekunder dengan bahan hukum utamanya perundang-undangan, putusan pengadilan, teori-teori, asas-asas hukum, maupun doktrin dari para ahli. Dalam menganalisis, penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) serta pendekatan analitis (*analytical approach*).

## **III. HASIL DAN KESIMPULAN**

### **A. Keputusan Fiktif Positif Harus Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan**

Dasar hukum kewenangan peninjauan kembali permohonan fiktif positif oleh hakim yaitu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan sebagai berikut:

*“Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan juncto Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2015, memang tidak mengatur adanya upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali), namun demikian Mahkamah Agung perlu membukanya sebagai sarana corrective justice.”*

Walaupun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dikenal sebagai hukum materiil, namun terdapat sebagian materi dalam undang-undang tersebut mengatur ketentuan menyangkut hukum peradilan tata usaha negara, seperti ketentuan acara permohonan penyalahgunaan wewenang dan fiktif positif, atau pengajuan gugatan ke PTUN setelah upaya administratif (Simanjuntak, 2017: 388-389).

Ketentuan Pasal 53 terkait limit waktu didasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada atau dalam hal tidak diatur maka paling lama sepuluh hari kerja telah dianggap dikabulkan permohonan keputusan, dengan syarat permohonan diterima secara lengkap oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Frasa persyaratan lengkap yang dimaksud adalah dasar pengujian yang dilakukan oleh hakim PTUN sebagai kaidah acaranya. Kendati demikian dalam proses pengujian fiktif positif, hakim juga berpedoman pada peraturan lainnya. Sebab, Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya mengatur ketentuan umum saja, sedangkan aturan teknisnya tetap membutuhkan peraturan perundang-undangan lainnya.

Itulah yang menjadi dasar hakim peninjauan kembali mengabulkan upaya peninjauan kembali fiktif positif. Lebih lanjut, ada tiga alasan dikabulkannya peninjauan kembali pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016:

1. Kedudukan lembaga fiktif positif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
2. Permohonan pemohon (sekarang termohon peninjauan kembali) dalam fiktif positif tetap harus dinilai kelengkapan syarat permohonannya;
3. Penyelesaian sengketa wilayah izin usaha pertambangan yang tumpang tindih.

Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim peninjauan kembali menyatakan bahwa:

*“Lembaga fiktif positif di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik yang berdasar hukum, bukan sebaliknya, sehingga dapat mengacaukan esensi kualitas pelayanan publik dengan cara mengabulkan permohonan yang tidak berdasar hukum melalui celah keterlambatan pejabat melakukan pelayanan.”*

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, suatu keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pemohon pengujian fiktif positif pada PTUN masih dianggap belum melengkapi syarat permohonannya, sehingga belum bisa dikategorikan sebagai keputusan fiktif positif. Ketidaklengkapan yang dimaksud

dikarenakan adanya tindakan dari pemohon untuk legalisasi atas dokumen perizinan dan permohonan pernyataan *clear and clean* kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang merupakan dua hal yang berbeda. Lebih lanjut dinyatakan sebagai berikut:

*“Permohonan pemohon (sekarang termohon peninjauan kembali) dalam fiktif positif tetap harus dinilai kelengkapan syarat permohonannya, apakah terpenuhi atau tidak, dan dalam hal ini adanya permohonan untuk legalisasi atas dokumen perizinan dan permohonan pernyataan clear and clean merupakan dua hal yang berbeda, sehingga permohonan mengenai hal tersebut harus dipisahkan.”*

Majelis hakim peninjauan kembali menilai bahwa pengadilan *judex facti* kurang tepat memahami frasa persyaratan lengkap pada Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Permohonan yang digabungkan oleh pemohon membuat sifat ketidaklengkapan dalam proses administrasi, yang berujung pada tidak dikeluarkannya keputusan administrasi. Pada titik ini penulis menilai, bahwa majelis hakim ingin menyatakan pemohonlah yang seharusnya memperbaiki permohonannya.

Hal ini bisa dipahami sebab ketentuan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan perintah bagi badan dan/atau pejabat administrasi pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan administrasi harus didasarkan pada: peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar wewenangnya; dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakannya.

Secara normatif, prosedur penerbitan rekomendasi *clear and clean* yang diajukan oleh pemohon peninjauan kembali tidak berdasarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 24 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi *Clear and Clean* Izin Usaha Pertambangan dan Izin Pertambangan Rakyat. Dalam aturan tersebut, permohonan penerbitan rekomendasi *clear and clean* harus diajukan oleh termohon peninjauan kembali melalui pemerintah kabupaten atau kota, bukan melangkahnya.

Prosedur penerbitan keputusan rekomendasi *clear and clean* tanpa didasarkan pada Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 24 Tahun 2014, akan membuat keputusannya tidak memenuhi asas formal pembentukan keputusan tata usaha negara. Akibatnya keputusan yang dimaksud bisa berakibat tidak sah secara hukum atau bertentangan dengan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dengan tidak terpenuhinya asas formal pembentukan keputusan, dengan sendirinya sudah menggugurkan makna frasa “permohonan diterima secara lengkap.” Sehingga upaya permohonan putusan penerimaan fiktif positif tidak dapat tempuh secara formil. Selain itu, majelis hakim peninjauan kembali mempersoalkan pertimbangan hukum putusan *judex facti* yang mengabaikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal pemberian wilayah izin usaha pertambangan. Selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

*“Apabila terdapat tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan dengan PT PM harus diselesaikan lebih dahulu, dan direktur jenderal atau gubernur dapat menyelesaikannya dengan cara yang ditentukan dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.”*

Syarat untuk memperoleh wilayah izin usaha pertambangan sebagaimana diatur dalam dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b angka 1 Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 43 Tahun 2015 tentang Tata Cara Evaluasi Penerbitan Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, harus dipastikan bahwa tidak boleh tumpang tindih dengan wilayah izin usaha pertambangan lainnya yang sama komoditas. Dalam hal terjadi tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan, menurut Pasal 12 Permen ESDM Nomor 43 Tahun 2015 memberi perintah kepada direktur jenderal atau gubernur untuk melakukan langkah penyelesaian sesuai prosedur dalam aturan yang dimaksud.

Majelis hakim *judex facti* secara yuridis telah mengakui bahwa wilayah izin usaha pertambangan termohon peninjauan kembali masih dalam sengketa. Bahkan, menyarankan untuk diselesaikan dalam mekanisme gugatan di pengadilan oleh pihak yang merasa dirugikan. Majelis hakim peninjauan kembali memahami betul kewenangan pengadilan *judex facti* untuk menegakkan keputusan fiktif positif sangat besar. Jangan sampai dikabulkannya keputusan fiktif positif tersebut justru mendegradasi kualitas pelayanan publik, ditambah lagi sifat putusan final dan mengikat. Oleh sebab itu, telah nampak dengan jelas bahwa hakim lah yang memiliki peranan penting dalam mewujudkan apa itu tujuan hukum atas segala sengketa hukum administrasi yang dihadapkan ke PTUN (Marvin & Erliyana, 2019: 955), termasuk dalam hal terkait peninjauan kembali keputusan fiktif positif.

Terdapat beberapa hal penting dari keberadaan Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 dihadapkan dengan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: *pertama*, limit waktu yang ditentukan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berpedoman pada kualitas pelayanan publik. Pada titik ini penting dipahami bahwa pelayanan publik harus ditunjang dengan kebenaran materiil. *Kedua*, perlu pengaturan hukum acara fiktif positif pada Undang-Undang Peratun, tentu dengan mempertimbangkan keberadaan fiktif negatif yang ada sebelumnya pada undang-undang tersebut. Dalam proses di PTUN, pemeriksaannya harus mengedepankan kebenaran materiil pula.

Sinergi pada proses administrasi maupun proses peradilan dalam menegakkan kebenaran materiil permohonan fiktif positif akan melahirkan kualitas pelayanan publik yang baik. Jika dipadankan pada Undang-Undang Pelayanan Publik, keberadaan kualitas pelayanan publik yang dimaksud harus memenuhi standar pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, di antaranya:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;
- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan;
- k. Jumlah pelaksana;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;

- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan; dan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.

Berdasarkan uraian standar yang dimaksud terdapat berbagai unsur-unsur yang harus diperhatikan oleh administrasi pemerintahan guna menunjang kualitas pelayanan publik yang baik. Misalnya saja harus berdasarkan hukum. Maksudnya adalah administrasi pemerintahan harus memahami betul peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar wewenangnya dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakannya (vide Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan).

Bunyi Pasal 21 huruf a Undang-Undang Pelayanan Publik jo. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dimaksud merupakan bentuk pembuktiaan secara materiil. Demikian pula terkait persyaratan sebagai standar pelayanan publik sebagai bentuk formil administrasi pelayanan publik.

## **B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Dasar Peninjauan Kembali Keputusan Fiktif Positif**

Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mewajibkan bagi badan dan/atau pejabat administrasi pemerintahan untuk menerbitkan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berlaku di dalam peraturan perundang-undangan sebetulnya memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

*“Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dimaksud dalam undang-undang ini meliputi:*

- a. Asas kepastian hukum;*
- b. Asas kemanfaatan;*
- c. Asas ketidakberpihakan;*
- d. Asas kecermatan;*
- e. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan;*
- f. Asas keterbukaan;*
- g. Asas kepentingan umum; dan*
- h. Asas pelayanan yang baik.”*

Sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur asas di antaranya:

- a. Asas kepastian hukum;*
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara;*
- c. Asas keterbukaan;*
- d. Asas proporsionalitas;*
- e. Asas profesionalitas; dan*
- f. Asas akuntabilitas.*

Adanya perbedaan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dimuat di Undang-Undang Peratun dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam praktik di PTUN tidak menjadi masalah. Oleh karena itu, ketentuan yang dimuat dalam kedua undang-undang yang dimaksud, hakim dapat menguji keputusan atau tindakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik di luar yang dimuat dalam undang-undang (Wahyunadi, 2016: 145).

Ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-Undang Peratun tersebut tidak jauh berbeda pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sebab, Undang-Undang Peratun mengadopsi pengaturan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, di antaranya yaitu:

- a. *Asas kepastian hukum;*
- b. *Asas tertib penyelenggaraan negara;*
- c. *Asas kepentingan umum;*
- d. *Asas keterbukaan;*
- e. *Asas proporsionalitas;*
- f. *Asas profesionalisme; dan*
- g. *Asas akuntabilitas.*

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terbagi menjadi:

- a. *Asas kepentingan umum;*
- b. *Asas kepastian hukum;*
- c. *Asas kesamaan hak;*
- d. *Asas keseimbangan hak dan kewajiban;*
- e. *Asas keprofesionalan;*
- f. *Asas partisipatif;*
- g. *Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;*
- h. *Asas keterbukaan;*
- i. *Asas akuntabilitas;*
- j. *Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;*
- k. *Asas ketepatan waktu; serta*
- l. *Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.*

Bentuk asas-asas umum pemerintahan yang baik yang beragam dari berbagai perundang-undangan yang dimaksud tentu harus diletakkan dalam konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai aturan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketentuan asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi dasar berlakunya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perundang-undangan lainnya.

Hal ini jelas ditentukan pada Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang memiliki pengertian sebagai berikut: *pertama*, secara umum asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berlaku untuk pejabat atau badan administrasi pemerintahan adalah hanya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Kedua*, keterbukaan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya, hanya berlaku bagi hakim. *Ketiga*, hakim terikat dalam penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik baik dalam lingkup pengadilan negeri, pengadilan tinggi, hingga ke Mahkamah Agung.

Pengaturan demikian sebetulnya telah memberikan kebebasan atau diskresi bagi lembaga peradilan dalam hal penegakan administrasi pelayanan publik yang berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pertimbangan majelis hakim peninjauan kembali terkait upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, menandakan pertimbangan hakim *judex facti* tidak didasarkan pada asas kecermatan dan asas pelayanan yang baik, dan asas kemanfaatan.

Asas kecermatan yaitu 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.

Dokumen alat bukti yang telah diajukan dalam persidangan *judex facti* kurang cermat dipertimbangkan oleh majelis hakim. Terbukti bahwa langkah permohonan fiktif positif untuk mendapatkan rekomendasi *clear and clean* digabungkan dengan permohonan legalisasi atas dokumen perizinan, dan saran penyelesaian tumpang tindih wilayah izin usaha pertambangan agar diajukan ke pengadilan. Sedangkan pengertian asas pelayanan yang baik yaitu asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas ini berkaitan erat dengan lingkup pelayanan publik yang diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik, khususnya kewajiban memberikan standar pelayanan sebagaimana diatur pada Pasal 21 dan sudah diuraikan sebelumnya di atas.

Ketepatan waktu, prosedur, dan biaya yang jelas harus memperhatikan standar pelayanan yang sebagaimana telah dikemukakan di atas. Singkatnya adalah pelayanan yang baik itu harus memenuhi standar pelayanan yang ditentukan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik. Prosedur sepuluh hari harus ada tanggapan atau tindakan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan, jangan sampai mengabaikan kualitas pelayanan atau standar pelayanan itu sendiri. Manakala masih terdapat pertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, secara bijak harus diselesaikan terlebih dahulu.

Tidak jauh berbeda, pengertian asas ketepatan waktu pada Undang-Undang Pelayanan Publik yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu dengan standar pelayanan. Batasan sepuluh hari yang ditentukan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan alternatif batasan waktu bagi penyelenggara pelayanan publik yang belum mengatur batas waktu penetapan.

Dalam diktum menimbang Undang-Undang Pelayanan Publik, dikatakan bahwa dasar pembentukannya bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik, serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat administrasi pemerintahan ditempuh dengan mengedepankan kebenaran materiil. Adanya limit waktu tetap disikapi secara bijak, bahwa jangan sampai menyalahgunakan kewenangan, apalagi melanggar hak warga negara.



Implementasi asas-asas umum pemerintahan yang baik terkait pula dengan perlindungan warga negara yang merupakan bagian asas kemanfaatan. Asas kemanfaatan yaitu manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

1. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
2. Kepentingan individu dengan masyarakat;
3. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;
4. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
5. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
6. Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
7. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
8. Kepentingan pria dan wanita.

Upaya penerbitan wilayah izin usaha pertambangan pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 oleh termohon peninjauan kembali masih tumpang tindih dengan wilayah izin usaha pertambangan lainnya. Dalam situasi demikian, apabila peninjauan kembali tidak dilakukan justru akan melanggar hak-hak yang terkandung di dalam permohonan fiktif positif. Seruan untuk melindungi pihak lain akan memberikan kemanfaatan bagi penyelenggaraan pelayanan publik.

Pertimbangan hakim peninjauan kembali yang mendasarkan hukum materilnya pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pelayanan Publik, menandakan objek sengketa tata usaha negara begitu luas, begitupun dalam penyelesaiannya. Batasan waktu sepuluh hari secara formil ternyata menimbulkan kendala dalam praktik administrasi pelayanan publik, sebab berpedoman pada bukti materil.

Begitu luasnya administrasi pelayanan publik tentu memiliki tingkat kesulitan yang berbeda-beda dalam memenuhi kebutuhan warga negara. Pada titik ini ternyata limit waktu untuk administrasi pelayanan publik tidak dapat disama ratakan semuanya. Oleh Simanjuntak, memberikan penyesuaian penggunaan fiktif positif dalam praktik administrasi pelayanan publik, yakni: *pertama*, sistem fiktif positif diterapkan secara terbatas, yakni keputusan fiktif positif hanya berlaku sepanjang peraturan dasarnya menentukan demikian. *Kedua*, penerapan pembatasan/pengecualian dalam penerapannya (EP Simanjuntak, 2018: 314).

Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 telah menjadi pintu masuk bahwa praktik administrasi pelayanan publik begitu rumit dan membutuhkan penanganan yang hati-hati, bahkan dalam proses peradilan pemahaman fiktif positif masih bersifat formil. Ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang membuka ruang bagi hakim dalam penggunaan

asas-asas umum pemerintahan yang baik jelas berhubungan erat dengan penegakan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Itu artinya, hakim dalam menjalankan hukum acara fiktif positif pada Pasal 53 tetap harus membuktikan kebenaran materiil, termasuk dalam hal ini penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Keputusan fiktif positif hanya salah satu tindakan pemerintah yang menjadi objek sengketa PTUN. Sebagai tindakan faktual, maka penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam menguji permohonan fiktif positif menjadi suatu keniscayaan. Hal ini dikarenakan tindakan faktual didasarkan pada diskresi dengan batasan pengujiannya menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik itu sendiri. Itu artinya kompetensi PTUN untuk menguji permohonan fiktif positif mau tidak mau harus mengelaborasi penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Tuntutan untuk semakin menyeimbangkan antara kepentingan negara dengan kepentingan warga negara, penyelenggaraan pemerintahan yang adil, penegakan hukum yang benar-benar memberi kebahagiaan rakyat semakin menjadi kuat. Langkah terakhir untuk menanggapi tersebut berada pada institusi peradilan melalui putusan hakim (Samekto, 2017: 88).

#### **IV. KESIMPULAN**

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik terhadap upaya peninjauan kembali fiktif positif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengalami perluasan makna. Penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Undang-Undang Pelayanan Publik telah melengkapi asas-asas umum pemerintahan yang baik pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, khususnya asas pelayanan yang baik. Dalam konteks demikian hakim *judex facti* belum mengelaborasi asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar untuk memeriksa permohonan fiktif positif. Padahal keberadaan permohonan fiktif positif bertujuan untuk meningkatkan kualitas administrasi pelayanan publik. Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 telah menjadi pedoman bahwa ketiadaan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk pembuktian materiil dalam proses pemeriksaan fiktif positif dan hanya memperhatikan aspek formil permohonan fiktif positif. Padahal ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan jelas bertujuan untuk menunjang administrasi pelayanan publik yang baik sebagai jaminan hak warga negara.

#### **V. SARAN**

Dalam hukum acara gugatan permohonan keputusan fiktif positif sebaiknya mengatur peninjauan kembali, karena dengan keberadaan Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 PK/TUN/2016 sudah memengaruhi sistem hukum peninjauan kembali. Peninjauan kembali telah menyeimbangkan kedudukan administrasi pemerintahan dan warga masyarakat.

## DAFTAR ACUAN

### Buku

- Anggara, S. (2018). *Hukum administrasi negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Atmosudirjo, S. P. (1994). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Dani, U. (2015). *Putusan pengadilan non-executable, proses & dinamika dalam konteks PTUN*. Yogyakarta: Genta Press.
- Hadjon, P. M., et al. (1994). *Pengantar hukum administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian administrative law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nugraha, S., et al. (2005). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ridwan, H. R. (2014). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Supandi. (2016). *Kapita selekta hukum tata usaha negara*. Bandung: Alumni.

### Jurnal

- Haris, O. K. (2015, Januari). Good governance (Tata kelola pemerintahan yang baik) dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah di bidang pertambangan. *Jurnal Yuridika*, 30(1), 58-83.
- Marvin, R. A., & Erliyana, A. (2019). Polemik jangka waktu pengajuan gugatan ke pengadilan tata usaha negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(4), 942-958.
- Nalle, V. (2016, Oktober). Kedudukan peraturan kebijakan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Refleksi Hukum*, 10(1), 1-16.
- Samekto, F. X. A. (2017, September). Tantangan hakim di Indonesia: Dari penjaga kepastian hukum menuju pencipta keadilan berdasarkan Pancasila. *Jurnal Ketatanegaraan*, 04, 69-91.
- Simanjuntak, E. P. (2017, November). Perkara fiktif positif & permasalahan hukumnya. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 6(3), 379-398.
- \_\_\_\_\_. (2018, Agustus). Prospek prinsip fiktif positif dalam menunjang kemudahan berusaha di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*, 7(2), 301-320.
- Soemarwi, V. W. S. (2019, Agustus). Melegetimasi tindakan negara berdasarkan kekuasaan (Machstaat). *Jurnal Yudisial*, 12(2), 141-158.
- Utama, K. W. (2015, September). Surat keputusan tata usaha negara yang bersifat fiktif positif. *Jurnal Notarius*, 08(2), 141-151.
- \_\_\_\_\_. (2019). Penerapan fiktif positif terhadap peraturan hibah daerah. *Jurnal Law Reform*, 15(2), 195-205.
- Wahyunadi, Y. M. (2016, Maret). Kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 5(1), 135-154.

### Sumber lainnya

- Hamzah, M. G. (2016, Januari). *Paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Kaitannya dengan perkembangan hukum acara peratun)*. (Makalah disampaikan pada Seminar Sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26). Hotel Mercure, Jakarta.
- Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan (LeIP). (2016). *Asas-asas umum pemerintahan yang baik, hukum administrasi negara*. Hasil Penelitian Kerjasama Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), institusi-institusi hukum di Indonesia dan di Belanda, dengan dukungan Kedutaan Besar Kerajaan Belanda di Jakarta, serta dikelola oleh Center for International Legal Cooperation (CILC). Diakses dari <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>.
- Setiabudhi, D. O. (2014, September). *Keputusan fiktif negatif sebagai dasar pengajuan gugatan dalam sengketa tata usaha negara yang berkaitan dengan pelayanan dalam bidang pertanahan*. [Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi].