

SURAT KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG BERSIFAT FIKTIF POSITIF

Kartika Widya Utama, SH.MH
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Kampus Undip, Jalan Profesor Haji Soedharto SH, Tembalang, Jawa Tengah 50271
kartikawidyautama@yahoo.co.id

Abstrak

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah merubah paradigma umum mengenai surat keputusan tata usaha negara, yang berisi suatu pengkabulan atau penolakan permohonan administrasi negara. Pengkabulan permohonan kini dapat bersifat fiktif positif. Artikel ini akan membahas mengenai apa yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif dan akibat hukumnya dengan menggunakan metode legal research, yaitu dengan mengkaji aturan-aturan hukum yang terkait. Saran yang diajukan adalah perlu peningkatan standar pelayanan dari Pejabat / Badan Tata Usaha Negara dalam menyikapi ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Tersebut.

Kata kunci: Surat Keputusan, Administrasi Negara, Fiktif Positif

A. Pendahuluan

Sebagai peraturan yang terhitung baru diundangkan, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU-AP) belum banyak dikaji oleh akademisi di Indonesia, khususnya akademisi di bidang hukum. Kajian mengenai UU-AP lebih banyak dilakukan oleh praktisi, dan aparat penegak hukum khususnya Hakim PTUN sebagai pelaksana UUAP tersebut. Apabila dikaji dari sisi substansi, tujuan dari diterbitkannya UU-AP sebagaimana tercantum dalam konsideran, Tujuan pertama UU-AP adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan perlu didukung oleh tata aturan yang baik, pengertian baik disini merujuk kepada kejelasan aturan. Indonesia, sebagai negara yang berorientasi pada kesejahteraan warganya (*welfare state*) perlu menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam mengatur dan mengelola hubungan antara pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan, dengan rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi dan hukum sebagai pedomannya. Rousseau, menyebut negara yang menjadikan hukum sebagai panglimanya sebagai Republik.¹ Kelsen, dengan teori hukum murninya, berpendapat bahwa kepastian hukum diperlukan untuk melindungi subyek hukum dari kesewenang-wenangan.

Fuller², dengan brilian menjelaskan kepastian hukum dengan proposisi 8 rute kegagalan dalam sistem hukum:

1. *The lack of rules or law, which leads to ad hoc and inconsistent adjudication.*
2. *Failure to publicize or make known the rules of law.*
3. *Unclear or obscure legislation that is impossible to understand.*
4. *Retrospective legislation.*
5. *Contradictions in the law.*
6. *Demands that are beyond the power of the subjects and the ruled.*
7. *Unstable legislation (ex. daily revisions of laws).*
8. *Divergence between adjudication/administration and legislation*

Berdasarkan proposisi yang diajukan oleh Fuller tersebut, dapat kita sintesis bahwa Peraturan Hukum yang baik adalah peraturan yang konsisten, dipublikasikan, dapat dipahami dan tidak menggunakan kata-kata bersayap. Selain itu, peraturan hukum yang baik tidak bersifat retroaktif, tidak kontradiktif dengan aturan yang lain (*law harmonization*) serta dapat dilaksanakan baik oleh pelaksana maupun obyek dari peraturan itu sendiri. Menarik untuk dikaji apakah UU-AP telah memenuhi preposisi yang telah diajukan diatas. Selain itu, sebagai peraturan yang mengatur pelaksanaan administrasi pemerintahan, UU-AP juga mengacu pada Lima Aspek Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik³ sebagai salah satu acuan dalam menentukan kinerja pemerintahan secara luas serta pejabat administrasi negara dalam lingkup yang lebih sempit.

Tujuan yang kedua adalah untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan

¹ Rousseau.JJ. 1762. *The Social Contract or Principles of Political Right. Book II.* Translated by G. D. H. Cole, public domain, diunduh melalui http://www.ucc.ie/archive/hdsp/Rousseau_contrat-social.pdf Pk 08.00 wib, 12 Februari 2016

² Fuller, L. Lon. 1969. *The Morality of Law* (Revised ed, Yale University Press, New Haven) hlm. 33–38.

³ Lihat Graham, John et al.2003. "*Principles for Good Governance in the 21st Century*," Institute On Governance, hlm.3.

dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan. Penggunaan kata penyelesaian permasalahan pada konsideran menunjukkan bahwa UU-AP juga mengatur mengenai penyelesaian permasalahan atau sengketa di bidang administrasi masyarakat. Seperti kita ketahui bersama proses penyelesaian sengketa administrasi negara di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian dirubah sesuai dengan perkembangan zaman. Perubahan terakhir peraturan penyelesaian sengketa administrasi negara diatur dalam Undang-Undang No. 51 Tahun 2009.

Perubahan peraturan yang mengatur mengenai hal yang sama tentunya akan menimbulkan akibat hukum yang berbeda, hal ini sesuai dengan sifat hukum modern yang bersifat konvergen. Penulis tertarik untuk mengkaji akibat hukum yang timbul setelah UU-AP diundangkan, khususnya mengenai perubahan akibat hukum terhadap permohonan administrasi negara yang tidak ditindaklanjuti oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara, yang dahulu menggunakan prinsip fiktif negatif menjadi fiktif positif. Tentu perubahan ini akan membawa konsekuensi, baik secara materiil maupun secara formil dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa administrasi negara. Perubahan ini apabila tidak diantisipasi dengan baik, dalam tataran pelaksanaan dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum.

B. Pembahasan

Artikel ini akan membahas beberapa aspek yang diakibatkan perubahan peraturan penyelesaian sengketa administrasi negara, dengan mengajukan dua proposisi mengenai keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif dalam perspektif hukum acara, dan upaya Mahkamah Agung dalam menjembatani perubahan tersebut.

B.1 Pembagian Lingkup Peradilan berdasarkan Obyek Sengketa

Indonesia, sebagai salah satu negara dengan sistem *civil law*, memiliki kesamaan dengan Perancis dalam membagi lingkup peradilan berdasarkan kompetensi atau obyek sengketa yang diajukan. Landasan pembagian kewenangan peradilan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 25

ayat 1, yang meliputi Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembagian lingkup peradilan ini memiliki kelebihan dan kekurangan, dimana perkara yang masuk tidak terkonsentrasi pada satu badan peradilan, serta pengaturan di masing-masing badan peradilan dapat lebih spesifik mengatur mengenai lingkup dan syarat-syarat formil obyek sengketa, serta kualifikasi Hakim di masing-masing badan peradilan lebih bersifat spesialisasi sesuai dengan obyek sengketa yang ditangani. Meskipun demikian, pembagian lingkup peradilan ini, dapat berpotensi menghilangkan unsur keadilan, bilamana batas antara kompetensi antar badan peradilan kabur, yang menyebabkan perkara-perkara yang diajukan oleh pencari keadilan tidak dapat terakomodir karena terbentur syarat formil. Walaupun penyelesaian sengketa kewenangan badan peradilan beradapa pada lingkup kewenangan Mahkamah Agung, namun terdapat ketentuan-ketentuan yang dapat menggugurkan hak mengajukan tuntutan pencari keadilan, khususnya ketentuan mengenai daluarsa.

Penulis memberikan ilustrasi ketika seorang pencari keadilan mengajukan gugatan perdata kepada pejabat tata usaha negara akibat tindakan administrasi yang dilakukan pejabat tersebut ditolak oleh Pengadilan Negeri karena ketidaktahuannya, kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yang kemudian ditolak kembali dengan alasan daluarsa 90 hari, atau dianggap telah memenuhi teori pengetahuan (*veernemingst theorie*) dengan diajukannya gugatan ke Pengadilan Negeri. Sehingga perlu aturan yang jelas dan tegas mengenai obyek sengketa yang menentukan Badan Peradilan mana yang berwenang terhadapnya.

B.2 Obyek Sengketa Administrasi Negara

Negara sebagai organisasi⁴ yang memiliki berbagai macam fungsi dan tugas dalam tujuannya mensejahterakan masyarakat. Sebagai sebuah organisasi, Negara memiliki

⁴ Logemann, J.H.A. 1995. *Over the Theorie van en Stelling Staatsrecht*. (Mahabarata, Amsterdam), hlm. 88.

pemerintah sebagai pelaksana, yang kemudian menjalankan perbuatan-perbuatan / tindakan pemerintah. Muchsan⁵, mengidentifikasi perbuatan pemerintah manakala:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam keudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perengkapan pemerintahan (*bestuurorganen*) dengan prakarsa dan tanggungjawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat

Perbuatan / Tindakan Pemerintahan dalam kajian Hukum Administrasi Negara di Indonesia, digolongkan menjadi 3 (Tiga) jenis yang terdiri dari:

- a. Melakukan Perbuatan Materiil (*Materiele Daad*)
- b. Mengeluarkan Peraturan (*regeling*)
- c. Mengeluarkan Keputusan / Ketetapan (*beschikking*)

Ciri-ciri perbuatan pemerintah diatas kemudian diadopsi ke dalam bentuk peraturan normatif, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN (UU PTUN), obyek sengketa administrasi / tata usaha negara, terbatas pada keputusan tata usaha negara yang bersifat konkrit, individual dan final. Sehingga ditinjau dari pengertian tersebut, tindakan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan (*regeling*) dan melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*) bukan menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (*vide* Pasal 1 angka 4 UU PTUN). Ini adalah salah satu syarat formil suatu perkara dapat diajukan ke PTUN.

Meskipun demikian, apabila kita melihat dalam UU-AP, terdapat upaya memperluas kewenangan PTUN, yang tidak hanya terbatas dalam ranah pembuatan, penerbitan dan keabsahan Keputusan / Surat Keputusan Tata Usaha Negara melainkan juga telah memasukkan tindakan faktual (*materiil*) dalam rangka pelaksanaan keputusan tata usaha negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*vide* Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 87

⁵ Muchsan, 1981. Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, hlm. 18-19.

huruf a UU-AP). Perluasan kewenangan ini sesuai dengan tujuan dibentuknya PTUN sebagai sarana kontrol hukum yang utuh di bidang administrasi pemerintahan.⁶ Pandangan Utrecht⁷ bahwa kewenangan adalah bentuk kekuasaan dan kekuatan, tentu memerlukan suatu kontrol (dalam hal ini hukum) agar kekuasaan dan kekuatan tersebut tidak disalahgunakan oleh pemilik kewenangan, hal ini dikarenakan kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang bersifat absolut, pasti diikuti dengan penyalahgunaan.⁸

Pembuat UU-AP dengan demikian telah mengajukan suatu proposisi yang sangat menarik menurut penulis, apakah tindakan administrasi merupakan satu kesatuan dengan surat keputusan tata usaha negara (KTUN) dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan. Sehingga tidak hanya keputusan tata usaha negara saja yang dapat diajukan gugatan (*challenge*), namun juga setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka persiapan, pembuatan serta pemenuhan Keputusan Tata Usaha Negara. Sedangkan De Haan, di sisi lain memandang tindaknya nyata / faktual tidak memiliki akibat hukum.⁹ Inilah yang kemudian menarik untuk dikaji, apakah tindakan pejabat tata usaha negara yang mengabaikan permohonan tata usaha negara dapat menjadi landasan hukum terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara, dan / atau menjadi landasan hukum Pemohon Keputusan Tata Usaha Negara untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara sebagai *fundamentum petendi*.

B.3 Akibat Hukum Pengabaian Permohonan Keputusan Tata Usaha Negara

Sesuai dengan namanya, setiap permohonan yang diajukan oleh pemohon, pasti akan menimbulkan dua kemungkinan. Pertama, permohonan tersebut dikabulkan oleh termohon, yang kedua permohonan tersebut ditolak. Pengabulan dan penolakan permohonan administrasi negara, menjadi kewenangan Pejabat / Badan Tata Usaha Negara sepenuhnya. Syarat pengabulan permohonan administrasi negara diatur dalam peraturan-

⁶ Imam Soebechi dalam Soebekhi dkk, 2014. "*Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*". Genta Press Yogyakarta. hlm.5.

⁷ Utrecht, E. 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjajaran. Hlm.9

⁸ Lord Acton [Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887](#) published in *Historical Essays and Studies*, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence (London: Macmillan, 1907) lihat https://en.wikipedia.org/wiki/John_Dalberg-Acton,_1st_Baron_Acton Pk 10.46, 12 Februari 2016

⁹ De Haan dalam Hadjon, Philipus M, et al. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Cetakan Pertama. Hlm 78.

peraturan pelaksanaan yang mengatur spesifik mengenai permohonan tersebut, dan apabila pemohon telah melengkapi syarat-syarat dan memenuhi prosedur maka pengajuan permohonan tersebut dapat dikabulkan.

Tindakan Pengabulan dan Penolakan permohonan administrasi negara, berada dalam ranah kebijakan Pejabat Tata Usaha Negara yang kemudian diformalkan melalui penerbitan Keputusan Tata Usaha negara, surat pemberitahuan penolakan permohonan, atau tidak ditanggapi sama sekali oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara. Baik keputusan pengabulan maupun penolakan yang dilakukan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik.

Pengertian sesuai peraturan perundang-undangan, membawa implikasi apabila peraturan perundang-undangannya berganti atau diterbitkan peraturan yang baru maka asas *lex posteriori derogate legi priori* berlaku, yakni peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama apabila mengatur hal yang sama. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis, yang sesuai dengan ajaran positivisme, bahwa hukum harus tertulis guna menjamin kepastian hukum.

Bagaimana apabila permohonan Keputusan Tata Usaha Negara tidak ditanggapi / diabaikan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara? Keadaan yang timbul dari tindakan diamnya / abainya Pejabat / Badan Tata Usaha Negara ini berdasarkan UU PTUN (vide Pasal 3 ayat 1 dan 2) dianggap seolah-olah telah mengeluarkan putusan yang bersifat negatif. Tjakra Negara¹⁰ memberikan pengertian bahwa keputusan negatif dapat merupakan keputusan penolakan akan suatu hal yang dimohon maupun keputusan yang merupakan penolakan untuk memproses suatu permohonan.

Frasa disamakan dan dianggap menolak dalam Pasal 3 UU PTUN tersebut kemudian memunculkan istilah fiktif negatif. Pengertian fiktif dalam KBBI adalah bersifat fiksi atau hanya ada dalam khayalan, sehingga sesungguhnya akibat hukum yang timbul bukan karena dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, melainkan karena perbuatan / tindakan pengabaian yang dilakukan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara itu sendiri

¹⁰ Tjakra Negara, Soegiatno.1994, *Hukum Acara PTUN*, Jakarta. Sinar Grafika Hlm. 45

yang kemudian dianggap seolah-oleh sebagai suatu penolakan. Dengan demikian Tindakan Faktual pun sesungguhnya dapat berakibat hukum, dan dapat menjadi landasan pengajuan gugatan ke PTUN.

Paradigma yang berbeda dalam memandang akibat tindakan pengabaian oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara diatur dalam UU-AP yang merupakan peraturan terbaru dalam pokok bahasan mengenai sifat keberlakuan keputusan tata usaha negara. Dalam UU-AP, permohonan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak ditindaklanjuti / diabaikan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara dianggap dikabulkan secara hukum (vide Pasal 53 ayat 3 UU-AP). Frasa dianggap dikabulkan (fiktif positif) membawa konsekuensi bahwa akibat hukum yang timbul dari tindakan faktual pejabat/badan tata usaha negara yang tidak menindaklanjuti / mengabaikan permohonan administrasi negara adalah merupakan pengabulan atas permohonan tersebut dan wajib untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang diminta.

Pengabulan ini ditinjau berdasarkan frasa dianggap dikabulkan secara hukum, memiliki akibat yang bersifat otomatis (*given*), meskipun demikian diperlukan mekanisme pengajuan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Disinilah, penulis berargumen bahwa pembuat undang-undang telah keliru menyamakan frasa penerimaan permohonan dengan pengabulan permohonan. Frasa penerimaan mengacu kepada keadaan dimana permohonan telah diterima karena memenuhi persyaratan/format yang diminta serta kemudian dipertimbangkan pengajuan hak pemohon untuk dikabulkan. Sedangkan pengabulan permohonan, mengandung makna bahwa hak pemohon telah dinyatakan sah menjadi milik pemohon, normalnya dimana keadaan tersebut muncul setelah adanya Keputusan Tata Usaha Negara diterbitkan, namun karena frasa dianggap dikabulkan dalam Pasal 53 ayat 3 UU-AP, maka ketika Pejabat /Badan tata Usaha Negara tidak menindaklanjuti permohonan administrasi negara pemohon, akibat hukumnya dianggap sama dengan telah dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat positif / pengabulan akan permohonan administrasi negara tersebut. Jika permohonan telah dianggap dikabulkan, lalu untuk apa pemohon harus mengajukan permohonan pengeluaran Keputusan Tata Usaha Negara? Toh secara hukum, apa yang dimohon telah diberikan / diakui oleh undang-undang dengan frasa dikabulkan secara

hukum. Hal ini karena pembuat UU-AP sesungguhnya menyadari bahwa, meskipun dianggap telah dikabulkan, hak yang timbul dari Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat fiktif positif bersifat abstrak dan tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum, sebagai alat bukti tertulis, layaknya perlindungan yang dapat diberikan oleh sertifikat / Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat tertulis.

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengatur pelaksanaan hukum acara di Badan-badan Peradilan, bertindak cepat dengan mengeluarkan Perma No. 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan guna Mendapatkan Keputusan dan / atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Perma 5/2015 ini kemudian menetapkan syarat permohonan mendapatkan keputusan dimana salah satu syarat pengajuannya adalah bukti surat atau tulisan yang berkaitan dengan permohonan yang sudah diterima lengkap oleh pemohon. Lagi-lagi, ketidakjelasan dalam aturan tampak disini, frasa lengkap tersebut membawa konsekuensi apabila tidak dilengkapi, pemohon diberikan waktu 7 hari untuk melengkapi berkas, kemudian apabila dalam waktu 7 hari tidak dilengkapi Panitera akan mengembalikan berkas ke pemohon, yang kemudian permohonan dapat diajukan kembali dengan permohonan baru disertai dengan kelengkapan permohonannya. (Pasal 3 ayat 3,4,5,6 Perma 5/2015)

Penulis berargumen bahwa, frasa “lengkap” dalam Perma tersebut berpotensi menimbulkan masalah baru, karena dapat saja terjadi karena kecerobohan Pejabat / Badan Tata Usaha Negara, berkas permohonan yang tidak lengkap yang diajukan pemohon tidak ditindaklanjuti dengan SK penolakan kepada pemohon, sehingga ketentuan Pasal 53 ayat 3 UU-AP berlaku terhadap permohonan tersebut, yang pada akhirnya tidaklah mungkin pemohon dapat melengkapi berkas. Kemudian, tidak diaturnya batas kesempatan pengajuan kembali, menurut penulis menimbulkan ketidakpastian hukum yang nyata. Penulis juga mempertanyakan apa yang dimaksud dengan lengkap adalah lengkap sesuai dengan persyaratan permohonan SK atau lengkap sesuai dengan berkas yang telah diajukan oleh pemohon, meskipun tidak memenuhi persyaratan? MA tidak memperjelas ketentuan mengenai arti lengkap dalam Perma tersebut.

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. Diatur dalam Pasal 15 Perma No. 5 /2015 terdapat empat jenis putusan, permohonan tidak diterima, putusan pengabulan , putusan penolakan, dan putusan gugur. Dari keempat putusan tersebut, jika merujuk pada frasa “dianggap dikabulkan secara hukum” dalam Pasal 53 ayat 3 UU-AP maka tidak seharusnya terdapat putusan yang menyatakan permohonan ditolak, karena dengan demikian permohonan administrasi negara telah terbukti dilakukan oleh pemohon, yang mana ketika tidak direspon oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara wajib telah dinyatakan dikabulkan secara hukum. Kemudian ketika permohonan tersebut dinyatakan tidak diterima atau dinyatakan gugur, apakah dengan demikian menggugurkan akibat hukum Pasal 53 ayat 3 UU-AP? sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, tidak seharusnya ketentuan hukum yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Inilah mengapa MA tidak memasukkan akibat hukum permohonan dinyatakan gugur dalam Perma 5/2015.

C. Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah disajikan diatas maka penulis memberikan kesimpulan bahwa terkait perluasan tindakan faktual sebagai obyek sengketa PTUN telah sesuai dengan tujuan melaksanakan kontrol penuh hukum dalam penyelenggaraan administrasi negara, baik dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara maupun tindakan faktual yang terkait langsung dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan oleh Pejabat Administrasi Negara. Saran penulis adalah, implikasi dimasukkannya tindakan faktual perlu dibarengi dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan, terutama terkait dengan *citizen law suit* dan *onrechmatige overheidsdaad*.

Kesimpulan kedua yang dapat kita ambil bersama adalah, bahwa jenis keputusan fiktif positif berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam fungsinya sebagai alat bukti hak yang diberikan oleh Pejabat / Badan Tata Usaha Negara. Serta pengaturan mengenai keabsahan Keputusan Fiktif Positif tersebut perlu untuk ditinjau kembali sifat otomatis dikabulkannya. Saran Penulis dalam permasalahan tersebut, ketentuan yang dimaksud harus direvisi dan diganti dengan penggunaan kata “dianggap telah diterima”

sehingga, hak yang timbul dari diabaikannya permohonan administrasi negara, hanya dapat dijadikan sebagai landasan untuk mengajukan gugatan ke PTUN. Namun apabila, maksud pembuat undang-undang memang demikian, Perma No. 5/2015 tidak seharusnya menghasilkan putusan penolakan atau gugur karena permohonan administrasi yang diabaikan telah dianggap dikabulkan secara hukum. Penulis juga menyarankan kepada Pejabat / Badan Tata Usaha Negara agar lebih berhati-hati dan teliti dalam pengadministrasian setiap permohonan yang diajukan oleh masyarakat.

D. Daftar Pustaka

- Acton, John Dalberg. 1907. [Letter to Bishop Mandell Creighton, April 5, 1887](#) published in *Historical Essays and Studies*, edited by J. N. Figgis and R. V. Laurence (London: Macmillan)
- Fuller, L. Lon. 1969. *The Morality of Law* (Revised ed, Yale University Press, New Haven).
- Graham, John et al. 2003. “*Principles for Good Governance in the 21st Century*,” Institute On Governance
- Hadjon, Philipus M, et all. 1993. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Cetakan Pertama
- Imam Soebekhi dalam Soebekhi dkk, 2014. “*Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*”. Genta Press Yogyakarta
- Logemann, J.H.A. 1995. *Over the Theorie van en Stelling Staatsrecht*. (Mahabarata, Amsterdam)
- Muchsan, 1981. Beberapa Catatan tentang Hukum Adminsitration negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia, Liberty, Jogjakarta
- Rousseau. JJ. 1762. *The Social Contract or Principles of Political Right. Book II*. Translated by G. D. H. Cole.
- Tjakranegara, Soegiatno. 1994, *Hukum Acara PTUN*, Jakarta. Sinar Grafika
- Utrecht, E. 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Universitas Padjajaran
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2015 tentang tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan guna Mendapatkan Keputusan dan / atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan