

ANALISA KRITIS GUGATAN *VOLUNTAIR* TERHADAP PRAKTIK MALADMINISTRASI DI BIDANG PELAYANAN PUBLIK

Ade Kosasih

Dosen Luar Biasa IAIN Bengkulu
Jln. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu 386211
Email: adeindrakosasih@gmail.com

Abstract

The presence of concept positive fictitious decision in the Laws Of Administration of Government is an attempt to fight maladministration in the field of public service. In order to decision of positive fictitious get the laws power, Based on Laws Adpem should be applied for the determination to PTUN through lawsuit voluntair. Lawsuit voluntair is lawsuit petition affirmation of a right in the absence of other parties that made opponents (ex parte). If Lawsuit voluntair was granted by PTUN without the presence of the defendant, it could have voluntair lawsuit that originally expected to provide protection to the public, even cause new problems, For example court decision was contrary to the laws and regulations or prejudice the others. To avoid erroneous determination, then the judge in the lawsuit voluntair examination should be careful and cautious. The judge should instruct the defendant to attend and asked for information, although only as a witness and not as opponent. Furthermore, voluntair lawsuit could not be filed due to the passive attitude of the agency or government officials on a request for cancellation of the concrete decisions.

Abstrak

Kehadiran konsep keputusan fiktif positif dalam Undang-Undang Adpem merupakan upaya untuk melawan maladministrasi di bidang pelayanan publik. Agar keputusan fiktif positif memperoleh kekuatan hukum, berdasarkan Undang-Undang Adpem harus dimohonkan penetapannya kepada PTUN melalui gugatan *voluntair*. Gugatan *voluntair* adalah gugatan permohonan pengukuhan atas suatu hak tanpa adanya pihak lain yang dijadikan lawan (*ex parte*). Apabila gugatan *voluntair* dikabulkan oleh PTUN tanpa kehadiran pihak Termohon, maka bisa saja gugatan *voluntair* yang semula diharapkan memberikan perlindungan kepada masyarakat, malah melahirkan permasalahan baru, misalnya Penetapan Pengadilan ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau merugikan pihak lain. Untuk menghindari penetapan yang keliru, maka hakim dalam pemeriksaan gugatan *voluntair* harus cermat dan berhati-hati. Hakim sebaiknya memerintahkan Termohon untuk hadir dan dimintai keterangan, walaupun hanya sebagai saksi dan tidak sebagai pihak lawan. Selain itu, gugatan *voluntair* tidak dapat diajukan karena sikap pasif dari badan atau pejabat pemerintahan atas suatu permohonan pembatalan terhadap keputusan konkret.

Keyword: keputusan, fiktif, positif, *voluntair*.

A. Pendahuluan

Pelayanan publik selama ini telah menjadi ranah di mana negara diwakili oleh pemerintah berinteraksi langsung dengan pihak non pemerintah. Dalam ranah ini telah terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warga,

dan baik atau buruknya pelayanan publik sangat dirasakan oleh masyarakat.¹

Realitas yang ada selama ini menunjukkan bahwa pelayanan yang seharusnya ditujukan kepada masyarakat

¹ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2005, h. 20.

kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara.² Kondisi tersebut jelas telah menyimpangi tujuan didirikannya negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “...untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa...”.

Amanat tersebut mengandung makna, negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas jasa publik, barang publik, dan pelayanan administratif.

Salah satu keluhan di bidang pelayanan publik pada umumnya adalah birokrasi yang berbelit-belit, waktu pengurusan yang lama, biaya pengurusan yang mahal, belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang arogan, tidak ekspresif dan tidak mencerminkan jiwa layanan yang baik, bahkan terkadang ditemui suatu permohonan yang tidak memperoleh layanan, padahal permohonan yang dimohonkan tersebut adalah domain dari kewenangan badan dan/atau pejabat yang bersangkutan.

Suatu contoh: seorang warga mengajukan permohonan izin usaha kepada Kepala Daerah, namun permohonan tersebut tidak ditindaklanjuti atau didiamkan saja, dan ketika ditanya mereka saling melempar tanggung jawab. Hal tersebut jelas merugikan warga masyarakat, karena rencana usahanya tertunda bahkan dapat menghambat investasi. Contoh lain: seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengajukan usulan kenaikan pangkat menjadi tertunda karena tidak profesionalnya pelayanan sehingga dapat menghambat karier PNS bahkan dapat

merusak masa depan PNS yang bersangkutan.

Selama ini berdasarkan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) diatur bahwa: “apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)”³, yang dalam teori hukum administrasi disebut keputusan fiktif karena tidak ada wujud formilnya. “Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud”⁴, tindakan menolak tersebut dalam teori hukum administrasi disebut keputusan negatif. Sedangkan, “dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu, maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan”⁵. Kombinasi karakteristik keputusan yang bersifat fiktif dan negatif selanjutnya disebut keputusan fiktif negatif.

Pengaturan keputusan fiktif negatif tersebut dirasakan masih kurang memihak kepada kepentingan warga negara yang membutuhkan pelayanan publik yang cepat, mengingat jangka waktu dianggapnya sikap tindak badan dan/atau pejabat tersebut sebagai keputusan setelah lewat 4 (empat) bulan sejak saat permohonan diajukan. Waktu 4 (empat) bulan tersebut merupakan waktu yang sangat lama, sementara permohonan yang diajukan bersifat urgen dan dibatasi waktu tertentu, seperti

² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Jakarta: PPM 2004, h. 322-323.

³ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴ *Ibid*, ayat (2).

⁵ *Ibid*, ayat (3).

misalnya usul kenaikan pangkat PNS. Akibatnya PNS tersebut harus menunda kenaikan pangkatnya, dan menunggu periode berikutnya.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Adpem) telah memberikan harapan baru dalam mengontrol sikap tindak badan dan/atau pejabat dalam memberikan layanan yaitu dengan lahirnya konsep keputusan fiktif positif sebagai pengganti keputusan fiktif negatif, di mana “batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁶ “Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan”.⁷ “Apabila dalam batas waktu tersebut, badan dan/atau pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum”, tindakan mengabulkan tanpa ada wujud formil suatu keputusan tersebut dalam teori hukum administrasi disebut keputusan fiktif positif.⁸

Untuk mengukuhkan keputusan fiktif positif tersebut, pemohon harus mengajukan gugatan permohonan (*voluntair*) ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) agar permohonan pelayanan yang diajukan kepada pemerintah tersebut dikukuhkan sesuai dengan keinginan pemohon dan memerintahkan kepada badan dan/atau pejabat yang menjadi Termohon segera menerbitkan KTUN yang dimintakan.

Di satu sisi gugatan *volunter* memberikan perlindungan hukum yang

kuat kepada masyarakat, namun di sisi lain juga perlu dikaji dampak Putusan PTUN yang memerintahkan kepada badan dan/atau pejabat yang bersangkutan untuk segera menerbitkan KTUN yang dimohonkan. Zudan Arif Fakrullah mengatakan, salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam Undang-Undang Adpem adalah meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan.⁹ Namun bagaimana jika ternyata perintah Putusan PTUN tersebut justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau merugikan pihak lain? Misalnya permohonan terhadap penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang tidak diproses oleh Unit Pelayanan Perizinan, dan kemudian pemohon mengajukan gugatan *voluntair* ke PTUN yang oleh PTUN gugatan tersebut dikabulkan, sementara permohonan IMB tersebut sebenarnya menurut Perda tentang Tata Ruang tidak dapat diterbitkan karena tidak sesuai peruntukan ruang atau bangunan yang dimohonkan izin tersebut berpotensi membahayakan orang lain.

Permasalahan lainnya adalah Undang-Undang Adpem tidak menjelaskan apakah bisa keputusan fiktif positif dijadikan dasar pembatalan keputusan konkret (*beschikking*)? Misalnya, seseorang mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk membatalkan suatu sertifikat, namun BPN tidak menanggapi permohonan tersebut. Sekilas menurut Undang-Undang Adpem, apabila telah lewat 10 (sepuluh) hari maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan (keputusan fiktif positif). Terhadap contoh tersebut, apakah Pemohon dapat mengajukan gugatan *voluntair* ke PTUN agar memerintahkan BPN untuk membatalkan/mencabut sertifikat tersebut. Jika hal itu diperbolehkan tentu akan menjadi alat bagi pihak-pihak yang berniat tidak baik terhadap hak orang lain.

⁶ Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁷ *Ibid*, ayat (2).

⁸ *Ibid*, ayat (3).

⁹ Zudan Arif Fakrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, dalam Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional IKAHI Ke-62 di Jakarta 26 Maret 2015, h. 6.

Berdasarkan beberapa permasalahan tersebut di atas, perlu dilakukan analisis terhadap Undang-Undang Adpem guna menemukan maksud sesungguhnya dibalik rumusan-rumusan pasal yang terkait dengan keberadaan dan fungsi keputusan fiktif positif, serta gugatan *voluntair* yang merupakan sarana pengesahan/penguatan terhadap keputusan fiktif positif, serta untuk menghindari kesalahpahaman terhadap fungsi keputusan fiktif positif.

B. Pembahasan

Kontrol segi hukum merupakan salah satu ciri pokok dari tugas badan peradilan, yaitu melakukan penilaian (*toetsing*) tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah. Perbuatan pemerintah di sini diartikan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum yaitu ada atau hapusnya hak dan kewajiban, terutama ditinjau dari segi hukum administrasi. Di samping itu, sisi lain dari peranan badan peradilan adalah juga tugasnya untuk memberikan perlindungan hukum (*law protection*) bagi rakyat dalam hubungan hukum yang ada antara negara/pemerintah di satu pihak dan rakyat/penduduk di lain pihak.¹⁰ Maksud utama dan yang selalu menjadi esensi dari setiap bentuk kontrol atau pengawasan adalah tujuan untuk mencegah dan menghindari sedini mungkin terjadinya berbagai kesalahan, kekeliruan, atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), di samping juga untuk menindaklanjuti atau memulihkan manakala hal-hal tersebut sudah terjadi.¹¹

Masih belum optimalnya kontrol hukum oleh lembaga yudisial serta kurang lengkapnya bentuk perlindungan hukum administrasi yang diatur dalam Undang-Undang Peratun, mendorong pemerintah untuk melengkapi Undang-Undang Peratun yang notabene adalah hukum formil di bidang hukum administrasi/tata usaha

¹⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 1986, h. Xvii.

¹¹ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, h. 33.

negara, dengan membentuk Undang-Undang Adpem sebagai pelengkap, yang notabene sebagai hukum materil dalam yurisdiksi hukum administrasi. Salah satu materi baru yang diperkenalkan Undang-Undang Adpem ini adalah lahirnya bentuk keputusan fiktif positif yang menggantikan keberadaan keputusan fiktif negatif.

Keputusan fiktif negatif dan keputusan fiktif positif memiliki kesamaan sifat fiktif atau tidak berwujud, dan sama-sama mengandung pesan agar badan dan/atau pejabat pemerintahan agar tidak mendiamkan suatu permohonan yang diajukan kepadanya, namun karakter pembeda ada pada sifat negatif dan positif. Jika sifat negatif disamakan dengan sikap menolak, maka sifat positif disamakan dengan sikap menerima atau mengabulkan permohonan yang diajukan. Dengan demikian, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh main-main dengan kewajibannya.

Lahirnya keputusan fiktif positif memiliki konsekuensi agar keputusan tersebut sah menjadi keputusan maka dibutuhkan suatu proses yaitu harus dimohonkan pengukuhan kepada PTUN melalui gugatan *voluntair*, yang sebelumnya tidak dikenal dalam hukum acara Peratun. Dengan kata lain, gugatan *voluntair* merupakan hal baru dalam hukum acara peradilan tata usaha negara.

Selama ini karakteristik kontrol segi hukum acara Peratun selalu bersifat *contentiosa*. *Contentiosa* adalah wewenang pengadilan menyelesaikan perkara di antara pihak yang bersengketa.¹² Di masa lalu bentuk ini disebut *contentiosa rechtspraak*, artinya penyelesaian sengketa di pengadilan melalui sanggah-menyanggah dalam bentuk replik (jawaban dari suatu jawaban) dan duplik (jawaban kedua kali), atau disebut juga *op tegenspraak*, yaitu proses peradilan sanggah-menyanggah. Bahkan karakteristik *contentiosa* tersebut tidak hanya pada tingkat pengadilan tetapi meliputi semua

¹² M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, h. 46.

tingkat dalam pemeriksaan sengketa administrasi.

Sebenarnya di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tidak ditemukan adanya kewenangan pengadilan menerima, memeriksa dan memutuskan/menetapkan permohonan dalam gugatan *voluntair*. Namun dasar kewenangan *voluntair* dapat ditemukan dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 3139 K/Pdt/1984,¹³ yang berbunyi: “tugas pokok pengadilan adalah memeriksa dan memutus perkara yang bersifat sengketa dan *jurisdiction*. Akan tetapi di samping itu, berwenang juga memeriksa perkara yang termasuk ruang lingkup yurisdiksi *voluntair* (*voluntary jurisdiction*) yang lazim disebut perkara permohonan. Namun hal-hal itu terbatas pada hal-hal yang tegas ditentukan oleh peraturan perundang-undangan”.¹⁴ Dengan kata lain tidak boleh menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya pengaturan gugatan *voluntair* dalam Undang-Undang Adpem sebagai sesuatu hal yang baru dan berguna dalam upaya memberikan perlindungan masyarakat untuk melawan praktik maladministrasi, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik (*public service*), sama halnya dengan gugatan *voluntair* yang sudah dikenal sebelumnya seperti *voluntair* dalam perkara perdata seperti permohonan dispensasi nikah dan permohonan izin poligami yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, atau permohonan pengangkatan wali yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam. Artinya, pengaturan mengenai gugatan *voluntair* dalam perkara permohonan pengukuhan keputusan fiktif positif dalam hukum acara Peratun, hanya terbatas pada apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Adpem.

¹³ Mahkamah Agung, *Beberapa Yurisprudensi yang Penting*, Jakarta: M.A. R.I., 1992, h. 45.

¹⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, h. 30.

Secara teoritik, *voluntair* merupakan suatu bentuk penyelesaian masalah yang diajukan dalam bentuk permohonan yang bersifat *ex parte* (tidak ada pihak lain yang ditarik sebagai lawan) tentang suatu permasalahan yang memerlukan kepastian hukum.¹⁵ Apa yang dipermasalahkan pemohon tidak bersentuhan dengan hak dan kepentingan orang lain melainkan upaya memberikan kepastian akan hak pemohon yang bersangkutan. Oleh karena itu, sifat putusan terhadap gugatan *voluntair* hanya bersifat *declaratoir* (menegaskan/mengukuhkan/mengesahkan) saja, tanpa mengandung sifat menghukum (*condemnatoir*).

Permasalahan mulai muncul karena Undang-Undang Adpem hanya memfokuskan permasalahan pada keputusan yang bersifat fiktif positif, tanpa mempertimbangkan karakteristik perkara yang dimohonkan. Misalnya, ketika gugatan *voluntair* di PTUN ternyata secara tidak langsung mengganggu kepentingan pihak lain. Contoh konkret adalah permohonan memperoleh Izin Gangguan yang semula tidak ditindaklanjuti oleh pihak Unit Pelayanan Perizinan sehingga sikap pasif dari Unit Pelayanan Perizinan tersebut dianggap sebagai sikap menerima (keputusan fiktif positif) yang kemudian dimohonkan kepada PTUN agar dikukuhkan dan memerintahkan kepada pihak Unit Pelayanan Perizinan untuk segera menerbitkan Izin Gangguan yang dimohonkan.

Apabila gugatan *voluntair* tersebut dikabulkan oleh PTUN tanpa keikutsertaan pihak lain khususnya Unit Pelayanan Perizinan dan Badan/Dinas/Kantor Lingkungan Hidup sebagai pihak Termohon, padahal pihak-pihak tersebut adalah instansi yang berwenang menerbitkan izin berdasarkan penilaian atas potensi gangguan suatu usaha, maka bukan tidak mungkin permohonan Izin Gangguan yang dikabulkan oleh PTUN tersebut dapat menimbulkan dampak buruk bagi masyarakat dan lingkungan.

¹⁵ *Ibid*, h. 29.

Lahirnya keputusan fiktif positif dalam Undang-Undang Adpem terkesan emosional. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 53 yang berbunyi:

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

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, hukum acara dalam gugatan *voluntair* murni bersifat *ex parte*, karena sama sekali tidak melibatkan pihak lain kecuali pemohon atau kuasa hukumnya. Kontrol segi hukum yang berbentuk gugatan *voluntair* hanya menilai dari segi formil prosedural, tidak menjangkau aspek materil

substansil, apakah permohonan tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak, atau apakah dalam permohonan tersebut terkandung kepentingan pihak lain atau tidak, walaupun kepentingan tersebut adalah kepentingan yang tidak ada hubungannya secara langsung. Di satu sisi, perlu memberikan apresiasi kepada legislator yang telah membentuk Undang-Undang Adpem, namun di sisi lain undang-undang ini menyisakan permasalahan yang belum tuntas.

Sejalan dengan kondisi tersebut, Abdul Latif dan Hasbi Ali mengatakan bahwa hukum merupakan sarana yang kuat, karena hukum merupakan sarana yang dapat memaksakan keputusannya dalam *external power*. Oleh karena itu, hukum sebagai instrumen perubahan kehidupan masyarakat bila digunakan dengan salah, hukum akan menjadi instrumen yang berbahaya bagi kehidupan masyarakat.¹⁶

Secara tegas dikatakan bahwa bukan berarti gugatan *voluntair* dalam Undang-Undang Adpem salah, tetapi kritik yang ditujukan terhadap Undang-Undang Adpem ini hanya sebagai *warning* bagi hakim agar bersikap bijak dan berhati-hati dalam menangani gugatan *volunter*, karena setiap perkara sangat kasuistik dan memiliki karakteristiknya masing-masing. Artinya dalam perkara tertentu, hakim harus menyesuaikan dengan karakteristiknya.

Walaupun dalam hukum acara gugatan *voluntair* pada prinsipnya tidak mengenal asas *audi alterm partem* (kewajiban mendengar pihak lain) dan asas *to give the same opportunity* (memberikan kesempatan yang sama),¹⁷ namun untuk menghindari kesewenang-wenangan (*arbitrary*), tidak ada salahnya kedua asas hukum acara tersebut diterapkan, khusus dalam perkara gugatan *voluntair* yang bersentuhan dengan kepentingan pihak lain.

¹⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, h. 54.

¹⁷ Lihat M. Yahya Harahap, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, h. 39.

Jika memang perlu didengar keterangan badan dan/atau pejabat yang menjadi pihak termohon, maka badan dan/atau pejabat tersebut harus dihadirkan walaupun hanya sebagai saksi. Bila perlu dalam pemeriksaan perkara gugatan *voluntair* hakim berdasarkan hukum acara Peratun yang mengenal asas *dominus litis* (keaktifan hakim) dapat memerintahkan kepada Pemohon untuk menghadirkan ahli guna memastikan bahwa permohonan yang diajukan tidak melanggar peraturan perundang-undangan atau tidak menimbulkan dampak buruk bagi pihak lain maupun lingkungan. Dengan demikian tata tertib beracara yang adil (*fair trail*) dan baik (*goede process orde*) dapat terwujud.¹⁸

Berjalannya asas-asas hukum acara dalam pemeriksaan perkara gugatan *voluntair* akan berpengaruh pada kredibilitas lembaga peradilan, karena dengan begitu pengadilan akan dinilai telah menjatuhkan putusan secara hati-hati dan bijak. Jika hal itu tidak dilakukan, maka akan terjadi sebaliknya. Berdasarkan hasil penelitian Irfan Fachruddin di mana terdapat banyak responden kurang respek terhadap putusan badan peradilan administrasi karena kurangnya percaya, sebagaimana diungkapkan salah satu responden yang mengatakan: “bagaimana jadinya dengan mekanisme pekerjaan instansi kami harus mengikuti secara membabi buta putusan peradilan yang dilatarbelakangi dengan kepentingan-kepentingan lain.”¹⁹

Beranjak dari pendapat tersebut, maka suatu urgenitas bagi Peratun untuk menerapkan asas-asas hukum acara secara tepat sasaran sesuai dengan jenis dan karakteristik perkara dan hukum acara pemeriksaan. Sebagai referensi, dapat dibandingkan dengan salah satu kasus perdata, di mana dalam pemeriksaan perkara gugatan *voluntair* yang tidak

melibatkan pihak yang berkepentingan dianulir oleh Mahkamah Agung.

Adapun kasus posisi sebagai berikut: Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan putusan *voluntair* dalam perkara permohonan No. 274/1972 yang isinya “menyatakan sah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)”, tanpa mengikutsertakan atau mendengar keterangan pemegang saham lainnya yang tidak ikut dalam RUPS tersebut. Terhadap Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut, Mahkamah Agung mengeluarkan penetapan No. 5 Pen/Sep/1975 yang berisi pertimbangan penegasan antara lain:²⁰

1. Pernyataan secara *deklaratoir* tentang sahnya RUPS dan susunan pengurus melalui gugatan *voluntair* bertentangan dengan asas prosesual.
2. Secara prosesual, ketetapan *voluntair* yang dijatuhkan PN dalam kasus ini harus berdasarkan gugatan *contentiosa*.
3. Gugatan *voluntair* hanya sah apabila hal itu ditentukan oleh undang-undang.²¹

Kasus tersebut tentu berbeda dengan kasus gugatan *voluntair* terhadap keputusan fiktif positif pada ranah hukum administrasi. Namun, terdapat kesamaan, di mana dalam kedua kasus terdapat kepentingan pihak lain. Intinya adalah jika suatu keputusan fiktif positif baik langsung maupun tidak langsung bersentuhan dengan kepentingan pihak lain, atau menuntut diterapkannya Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak (AAUPL), maka hakim harus bijak dan berhati-hati dalam memeriksa dan menjatuhkan putusan, agar tujuan utama Undang-Undang Adpem yaitu melindungi warga negara, serta fungsi kontrol yudisial Peratun dapat terwujud dengan baik.

Selain kritik terhadap hukum acara pemeriksaan perkara gugatan *voluntair* tersebut di atas, terdapat pula permasalahan lain menyangkut substansi keputusan fiktif positif, yaitu bahwa keputusan fiktif positif hanya berlaku pada tindakan badan

¹⁸ *Ibid.*, h. 32.

¹⁹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, h. 363.

²⁰ Lihat M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan tentang Permasalahan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, h. 193.

²¹ *Ibid.*

dan/atau pejabat yang mendiamkan atau tidak memproses suatu permohonan yang diajukan kepadanya, sementara permohonan tersebut merupakan bagian dari kewenangan dan kewajibannya. Dengan kata lain, wujud keputusan secara formil tidak ada atau murni keputusan fiktif positif.

Tegasnya, obyek permohonan gugatan *voluntair* tidak diperbolehkan terhadap pembatalan suatu keputusan yang sudah ada, yaitu keputusan yang bersifat konkret, individual, dan final sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Peratun. Misalnya, seseorang Si A mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk membatalkan Sertifikat Tanah atas nama Si B. Setelah 10 (sepuluh) hari permohonan tersebut tidak mendapat respon dari BPN, Si A bermaksud mengajukan gugatan *voluntair* kepada PTUN agar permohonannya dikabulkan dan PTUN memerintahkan kepada BPN agar Sertifikat atas nama Si B dicabut.

Terhadap kasus tersebut di atas, sikap PTUN haruslah menyatakan bahwa gugatan *voluntair* tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (*neit on van kelijkeverklark*), dikarenakan obyek sengketa memiliki wujud formil yaitu konkret, individual dan final dalam bentuk Sertifikat Tanah, sehingga tidak termasuk dalam yurisdiksi lembaga *voluntair*. Di samping itu, terdapat pihak yang jelas yaitu BPN sebagai pihak yang bertanggungjawab atas terbitnya Sertifikat Tanah Si B tersebut. Dengan demikian, seharusnya Si A mengajukan gugatan secara *contentiosa*.

Selain masalah hukum acara pemeriksaan gugatan *voluntair* dan obyek perkara gugatan *voluntair*, masalah berikutnya yang perlu dirumuskan adalah tenggang waktu hak mengajukan gugatan *voluntair* terhadap keputusan fiktif negatif. Bila terhadap keputusan yang konkret tenggang waktu mengajukan gugatan ditentukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkankannya keputusan

yang menjadi obyek sengketa,²² maka terhadap keputusan fiktif positif tidak ditentukan tenggang waktu mengajukan gugatan. Oleh karena itu, dalam tulisan ini perlu juga dibahas konstruksi hukumnya agar gugatan tidak dinyatakan kedaluarsa.

Secara *argumentum analogium*, jika terhadap keputusan yang konkret tenggang waktu mengajukan gugatan adalah 90 (sembilan puluh) hari sejak diterimanya atau diumumkankannya keputusan yang menjadi obyek sengketa, maka menurut hemat penulis, tenggang waktu tersebut juga berlaku pada keputusan fiktif positif. Namun, yang menjadi soal adalah tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari tersebut terhitung sejak kapan?

Dimulainya tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari tersebut dimulai sejak saat keputusan fiktif negatif tersebut menjadi final, yaitu sejak habisnya waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau SOP/SPM/SPP tentang batas waktu maksimal selesai atau tuntasnya proses pelayanan, atau jika di dalam peraturan perundang-undangan atau SOP/SPM/SPP tidak mengatur maka setelah lewat 10 (sepuluh) hari, sejak permohonan pelayanan diajukan. Dengan demikian, gugatan belum dapat diajukan sebelum tenggang waktu pelayanan berakhir atau habis. Jika itu dilakukan maka gugatan yang prematur tersebut haruslah dinyatakan “tidak dapat diterima” (*niet on van kelijkverklaark*). Sebaliknya jika tenggang waktu telah lampau setelah 90 (sembilan puluh) hari sejak berakhir/habisnya masa waktu proses pelayanan maka gugatan yang kedaluarsa tersebut, juga harus dinyatakan “tidak dapat diterima” (*niet on van kelijkverklaark*).

Untuk mengharmoniskan pengaturan beberapa norma hukum antara Undang-Undang Peratun (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas

²² Lihat rumusan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta untuk menyempurnakan pemahaman terhadap beberapa permasalahan yang telah dibahas dalam uraian tersebut di atas, maka perlu kiranya segera melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Peratun dan menambah beberapa pasal yang mengatur hukum acara pemeriksaan gugatan *voluntair*, yang selama tidak diatur dalam Undang-Undang Peratun yang notabene adalah hukum formil (hukum acara).

C. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Hakim harus bijak dan berhati-hati dalam menengani gugatan *voluntair*. Walaupun karakter *voluntair* bersifat *ex parte*, namun untuk menghindari kekeliruan dalam penjatuhan putusan/penetapan, sebaiknya hakim menghadirkan pihak Termohon untuk didengar keterangannya, walaupun tidak sebagai pihak yang berperkara. Bahkan bila perlu hakim berdasarkan asas *dominus* litis yang dianut dalam hukum acara Peratun dapat memerintahkan kepada Pemohon untuk menghadirkan ahli untuk dimintai keterangan.
2. Permohonan pembatalan/pencabutan keputusan konkret (berwujud) oleh seseorang atau badan hukum perdata kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang tidak direspon oleh Badan dan/atau pejabat yang tersebut tidak dapat dijadikan dasar gugatan *voluntair*. Dengan kata lain gugatan *voluntari* murni hanya terhadap keputusan fiktif negatif dan tidak bersentuhan secara langsung dengan hak atau kepentingan pihak lain.
3. Tenggang waktu mengajukan gugatan *voluntair* 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak habisnya masa waktu

proses pelayanan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk SOP/SPM/SPP, atau jika SOP/SPM/SPP tidak menentukan maka terhitung sejak lampaunya hari ke-10 (sepuluh).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2005.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Jakarta: PPM 2004.
- Mahkamah Agung, *Beberapa Yurisprudensi yang Penting*, Jakarta: M.A. R.I., 1992.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 1986.
- _____, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Yahya Harahap, M., *Beberapa Tinjauan tentang Permasalahan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- _____, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Zudan Arif Fakrullah, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, dalam Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional IKAHI Ke-62 di Jakarta 26 Maret 2015.